

Transformación de la Matriz Productiva: de la agroexportación y sustitución de importaciones al neoliberalismo. ¿Alternativa para reducir la dependencia y altos niveles de pobreza y desigualdad social?

Caso El Salvador

JOSÉ FRANCISCO LAZO M.
MAYO 2017

Las transformaciones en la estructura productiva que han acontecido desde la conquista hasta 2015 se resumen en cuatro etapas.

- La primera que va desde la conquista que se prolonga hasta finales del Siglo XIX. Que transformó la organización productiva de las comunidades nativas. Este régimen fue sustituido por el sistema colonial. Con la independencia a inicios del Siglo XIX, la organización de la producción no experimentó transformaciones importantes.
- La segunda que va desde finales del Siglo XIX hasta mediados del Siglo XX. Con la introducción del café, se extinguieron las tierras comunales y ejidales.
- La tercera que inicia a mediados del Siglo XX y se prolonga hasta 1989. En 1948 se produce un golpe de estado que trae cierta modernización económica, pero circunscrita al ámbito urbano, se inicia el modelo keynesiano. Se planteó la necesidad de realizar reformas estructurales: que se realizaron en 1980. El atraso en la aplicación de dichas reformas es una de las causas que condujeron a la sociedad a su mayor crisis socio-política que desencadenó la guerra interna que duró 12 años. Por último,
- La cuarta que inició durante la última década del Siglo XX y que todavía está vigente. Se caracteriza por aplicar el modelo neoliberal basado en el Consenso de Washington. En 1992 se firman los Acuerdos de Paz, que fueron ante todo acuerdos políticos, ya que no abordó aspectos económicos. A partir de 2009 se introducen aspectos sociales con enfoque de derechos.



José Francisco Lazo M. | TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA: DE LA AGROEXPORTACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL NEOLIBERALISMO. ¿ALTERNATIVA PARA REDUCIR LA DEPENDENCIA Y ALTOS NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL? CASO EL SALVADOR



Contenido

1. Antecedentes	5
2. Enfoque Del Modelo Económico.....	8
3. Aplicación Del Consenso De Washington A	
Partir De 1989.....	10
4. Medidas De Política Implementadas	15
4.1. Ámbito fiscal.....	15
4.2. Privatización de la economía.....	18
4.3. Reorientación del gasto público hacia salud y educación	20
4.4. Tipo de cambio unificado y competitivo (NO CUMPLIDO).....	21
4.5 Extranjerización de la economía	21
4.6. Cumplimiento del decálogo del consenso de Washington: 9.5 de 10.....	22
4.7. En 2009 el FMLN gana la presidencia introduce lo social con enfoque de derechos	23
5. Resultados Obtenidos Durante 1990-2016	24
5.1. Educación	24
5.2. Reforma en salud	26
5.3. Mercado laboral.....	26
5.4. Pobreza	27
5.5. Concentración del ingreso.....	28
5.6. Economía que consume en exceso y que no invierte lo necesario	29
5.7. Economía que fomenta importaciones y castiga exportaciones	30
5.8. Baja carga tributaria y tributación regresiva.....	31
5.9. Gobierno con insuficientes ingresos para atender compromisos	32
5.10 Gobierno con deuda creciente.....	33
5.11 Economía con lento crecimiento	34
5.12 Recomposición en la estructura económica, largo plazo. 1950-2015	35
6. A Manera De Conclusión.....	37
7. Bibliografía.....	38



José Francisco Lazo M. | TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA: DE LA AGROEXPORTACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL NEOLIBERALISMO. ¿ALTERNATIVA PARA REDUCIR LA DEPENDENCIA Y ALTOS NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL? CASO EL SALVADOR



1. Antecedentes

La historia económica en el territorio salvadoreño ha estado marcada por una serie de acontecimientos que se iniciaron en la época colonial. El historiador Severo Martínez Peláez ha recogido de forma brillante esta situación en el libro *La Patria del Criollo*, que si bien se refiere al territorio guatemalteco, su aplicación se extiende a todos los territorios que estuvieron dominados por la corona española, también es de suma relevancia la investigación de David Browning *El Salvador la Tierra y el Hombre*, así como el *Manual de Historia Económica de El Salvador* escrito por David Alejandro Luna.

De acuerdo con Martínez Peláez, durante la colonia se aplicaron cinco principios agrarios, que determinaron la vinculación con la Corona, estos fueron: a) *Principio del señorío, relativo al derecho de conquista que la Corona ejerció sobre el territorio, que implica una apropiación indebida que abolió todo derecho de los nativos, conquistadores y conquistados solo podían recibir tierra por acuerdo real.* b) *Principio de la tierra como aliciente, con la finalidad de promover la colonia, la corona otorgó derechos de explotación de tierras a súbditos.* c) *Principio de la tierra como fuente de ingresos para las cajas reales, que implicó pagar un canon por el usufructo de tierras de la corona.* d) *Principio de garantizar las tierras ejidales, donde los pueblos de indios tuviesen acceso a tierras para que ellos pudiesen garantizar su subsistencia, se debe tener presente que para las comunidades de nativos la propiedad privada sobre los recursos naturales no existía.* e) *Principio de bloqueo agrario a mestizos y a ciertos ladinos.* (Martínez. 1975). A estos principios se agrega la Encomienda que consistió en el repartimiento de poblaciones de nativos para que fueran mano de obra de los súbditos.

El siguiente anuncio del diario La Nación - Octubre de 1878 - Primera plana, de Argentina, ilustra al respecto.

‘El Ministerio de Guerra Informa a la ciudadanía que los días 5 y 6 del mes en curso se entregaran indios para su utilización en estancias ganaderas.

Las indias aun salvajes pueden ser útiles en tareas domésticas en las residencias de las familias porteñas. Es necesario destacar que la compartición de las indias dista de ser civilizadas por lo que es menester la adaptación de los infelices.

También hay a disposición de los señores comerciantes y firmas de esta plaza, indios menores de edad. Los infelices aun careciendo completamente de las gracias de la civilización, pueden utilizarse con sumo provecho para mandados diversos. Los mismos no pueden ser enviados al exterior. El reparto de los salvajes se realizará gratuitamente en el Hotel de Inmigrantes, los días 5 y 6 de octubre de 8 de la mañana a 6 de la tarde.”



La conexión del territorio salvadoreño con la corona española se centró en el pago de tributos por la explotación de tierras y en el envío de algunos productos agrícolas sin mucha relevancia (cacao, bálsamo y añil), ello obedece a que en el territorio no se explotaron minerales preciosos.

Con la llegada de la época post independencia el principal rubro fue el añil, pero su auge duró poco tiempo dada la aparición de los colorantes sintéticos en la segunda mitad del Siglo XIX, ante esta situación se buscó un nuevo producto que sustituyera en importancia al añil y así irrumpió el café en el escenario económico. Las haciendas y capitales dedicados al añil no fueron los mismos que desarrollaron el café. *Si la joven nación iba a ser capaz de hacer la guerra, proteger sus fronteras todavía en gran parte indefinidas, importar productos manufacturados y desarrollar sus puertos, carreteras y administración, entonces la agricultura siempre básica para la economía del país, tenía que extenderse para producir los suficientes ingresos para el erario. La tierra y su creciente población eran sus únicas fuentes de riqueza y el estímulo a la agricultura, en particular a la producción de cosechas para exportación, adquirieron sobresaliente prioridad* (Browning. 1998).

Para el desarrollo del cultivo del café fue necesario crear una legislación ad hoc, tal es el caso de la Ley de Extinción de Tierras Ejidales y Comunales, que



se dio en la novena década del Siglo XIX, que fue una verdadera reforma agraria de tipo liberal, que permitió que las mejores tierras aptas para el cultivo del café, que se encontraban bajo un régimen colectivo de tenencia, pasaran a propiedad privada, iniciando de esta forma la conformación de la oligarquía terrateniente cafetalera, que se mantuvo ejerciendo influencia decisiva hasta mediados de la década de los 50 del Siglo XX.

Para Browning el cambio en la matriz de producción agrícola, de pasar del añil al café, implicó una profunda transformación y que él la describe de la siguiente forma: *La baja del añil y el alza del café parecían reflejar cambiantes actitudes del hombre hacia la tierra de El Salvador. Al desaparecer el añil, desaparecieron con él las actitudes anteriores del hombre hacia la tierra, que habían permitido una serie de sistemas de tenencias y usos diversos: (el añil permitía que hubiesen formas colectivas de tenencia de la tierra a la par de propiedad privada dedicada al añil, ganadería y otras actividades agropecuarias); con la introducción del café nacieron nuevas posturas que contemplaban el uso de la tierra en términos menos indulgentes. La tierra se empezó a considerar como propiedad de los cafetaleros ... Después de los primeros intentos de transformar la estructura de la tenencia de la tierra con fines comerciales, un gobierno de cafetaleros tomó la decisión de abolir todo aspecto de tenencia, uso o asentamiento del hombre que pudiera obstaculizar el rápido establecimiento de plantaciones de café (resaltado en negrita es propio) ... El resultado principal de esta decisión fue la abolición de la posesión comunal de la tierra, en favor de la propiedad individual.* (Browning, 1998).

En dicha década un gobierno modernizante dio inicio a un proceso de industrialización y en la siguiente década entró de lleno al Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y se firmó el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN). Con la finalidad de poder contar con recursos fiscales que le garantizaran poder sufragar la modernización, se colocó un impuesto a la exportación de café, que podía llegar al 30% del precio de exportación, que los cafetaleros lo adversaron, con estos recursos se pudo construir la primera central hidroeléctrica, mejorar y ampliar el puerto de Acajutla, se mejoró la red vial, se

construyó la carretera del litoral, hubo desarrollos habitacionales urbanos, se creó el Seguro Social, etc. Es decir hubo modernización urbana, mas no así en el ámbito rural.

La modernización trató de llegar al sector rural, pero fue bloqueada, el gobierno de los Estados Unidos, a través del programa Alianza para el Progreso, promovió que se realizara una reforma agraria que redistribuyera la tierra. En la primera página del periódico El Diario de Hoy, de fecha 29 de agosto de 1961 se lee en su madera: SE APLICARÁ LA REFORMA AGRARIA.



Dicha propuesta pretendía quitarle banderas a movimientos revolucionarios, que inspirados en la Revolución Cubana aspiraban a instalar un gobierno similar al cubano, este fue un sentimiento que se difundió por América Latina, pero también tenía el propósito de penetrar el mercado nacional, a través de la redistribución del ingreso, y con ello generar demanda interna a los productos industriales generados al amparo del modelo ISI. Dicha propuesta no pasó a más y recibió el rechazo de la oligarquía terrateniente. La modernización en el área rural no tuvo mucho espacio, el Seguro Social no abarcó a los trabajadores del agro, de igual manera les quedó prohibida la sindicalización. Otra propuesta fue la ley de alimentación mínima en el agro, fue aprobada pero estuvo vigente poco tiempo. La única ley que permaneció fue la del salario mínimo rural y que eliminó el pago a través de fichas, que tenían poder de compra únicamente en la tienda patronal, la tienda de raya colonial fue neutralizada a mediados del Siglo XX.

El crecimiento económico que trajo el MERCOMUN se agotó a mediados de la séptima década del Siglo XX y la guerra contra Honduras



y sus consecuencias posteriores ocasionadas por el cierre de dicho mercado por más de dos décadas dificultó la realización de la producción industrial salvadoreña. Durante la guerra fueron expulsados unos 300 mil salvadoreños de Honduras (10% de la población), situación que vino a agravar la presión sobre el acceso a la tierra. El gobierno se preocupó por esta situación y convocó al Primer Congreso de Reforma Agraria, en 1969, a pesar de que se reunieron los convocados: terratenientes, organizaciones sociales del agro, miembros del gobierno, etc., nunca fue oficialmente instalado ya que los terratenientes objetaron que sus acuerdos fueran de tipo resolutivo.

A inicios de la octava década, el Gobierno en su Plan Quinquenal estableció que se daría paso a la Transformación Agraria y de hecho en 1975 se instaló el Primer Distrito de Transformación Agraria el cual fue duramente atacado por los sectores empresariales, principalmente los agrarios, y a los pocos meses fue descartado. También a inicios de esta década, las recién creadas organizaciones político militares, que posteriormente derivarían en la creación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), iniciaron su accionar y ellas se nutrieron del descontento que provocó entre la población los fraudes electorales de 1972 y 1977.

En 1979 se dio un Golpe de Estado y entre las medidas a tomar estaban la Reforma Agraria, la Nacionalización de la Banca y la Nacionalización del Comercio Exterior, mismas que se concretizaron a inicios de 1980, que tuvieron una doble finalidad: por un lado quebrarle la espina dorsal al poder económico oligárquico terrateniente y por otro lado, una contrainsurgente que implicaba quitarle banderas de lucha a la izquierda que ya estaba a punto de formar la alianza Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Frente Democrático Revolucionario (FMLN – FDR). Durante esta década la sociedad entró en una conflictividad general que derivó en 12 años de guerra civil interna.

El Salvador entró de lleno en lo que técnicamente se conoce como una economía de guerra..., periodo en el cual el presupuesto público adquirió una categoría de apoyo al plan

contrainsurgente, donde el manejo del gasto y las recaudaciones fiscales dejaron de ser un problema eminentemente fiscal-económico —es decir, buscador de fines económicos—, para fijarse metas ante todo de carácter político, que se tradujeron en un fin contrainsurgente en la búsqueda de una victoria militar sobre la insurgencia popular liderada por la alianza del FMLN-FDR y en una neutralización de la derecha oligárquica contra reformista. (Lazo. 1996). En este período buena parte de la política económica que se adoptó estuvo muy influenciada por orientaciones que venían de la Agencia para el Desarrollo del Departamento de Estado de los Estados Unidos (USAID), se indica que El Salvador recibía un promedio diario de ayuda cercano al millón de dólares.

En 1989 gana las elecciones el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), con una propuesta basada en medidas neoliberales respaldadas por el Consenso de Washington, de los 10 lineamientos de dicho Consenso, se aplicaron 9, únicamente el relacionado con establecer un tipo de cambio competitivo no se cumplió. Se abandonó el modelo ISI y se liberalizó la economía, durante el inicio de su aplicación uno de sus eslóganes fue **LA MEJOR POLÍTICA ES NO TENER POLÍTICA** (referida ante todo a aspectos económicos). La agenda impulsada por ARENA *limitó al Estado a ser “regulador de las normas indispensables para que la economía funcione, reduciendo el papel del Estado a lo estrictamente necesario”, rechazando toda idea de Estado “dirigista o interventor”, que incursionara en espacios en los que debe actuar el mercado, y que pudiera “distribuir los recursos, y la asignación de prebendas y privilegios discrecionales”. El Estado “interventor”, que había estado presente desde décadas atrás, y que fue un instrumento para desarrollar el “modelo de industrialización por sustitución de importaciones”, había sido reforzado por los funcionarios estadounidenses; ahora se daba una vuelta de timón, pues se consideró que había llegado la hora de aplicar las ideas y propuestas que se habían elaborado en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (Dada. 2017).*

Un hecho relevante es que se puso fin al conflicto interno, gracias a la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, es importante destacar que en dichos acuerdos no se incluyó el tocar aspectos



económicos de forma directa y se indica claramente en la siguiente parte *“si bien la filosofía u orientación de la política económica del Gobierno (ARENA), que el Frente (FMLN) no necesariamente comparte, no son objeto de este Acuerdo, ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria en el periodo de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña”* (Acuerdos de Paz. 1992).

Desde mediados de la primera década del Siglo XXI se inició un proceso de extranjerización del aparato productivo (venta de activos que eran propiedad de capitales salvadoreños a consorcios extranjeros). En 2009 se marca un hito en la orientación política, el FMLN triunfa en las elecciones presidenciales, pero no logra ningún cambio relevante en la estructura económica, su mayor impacto se da en el ámbito social, con la aplicación de una serie de políticas de apoyo directo a la población más necesitada, situación que se materializa con la aprobación de la **Ley de Desarrollo y Protección Social**, en 2014.

Se ha considerado oportuno hacer esta parte de antecedentes, para indicar que uno de los problemas estructurales que la sociedad y la economía salvadoreña han enfrentado es la situación de que la población rural: nativos durante la colonia, indígenas durante la época de la independencia durante el Siglo XIX y jornaleros asalariados en el Siglo XX y parte del XXI, ha sido una población marginada, con un atraso relativo, que fue despojada de su economía basada en el acceso comunitario a la tierra y que a partir del Siglo XX ya como jornaleros agrícolas no han estado en el interés de las élites de gobierno.

La pobreza, el analfabetismo, la baja educación, la dificultad en el acceso a servicios públicos, se han caracterizado por presentar indicadores que evidencian un retraso relativo, respecto de sectores urbanos.

2. Enfoque Del Modelo Económico

La política económica ha estado enmarcada en las prioridades gubernamentales que durante los diferentes periodos de estudio se han establecido, para responder a objetivos específicos en línea

con el paradigma económico vigente, mismo que generalmente corresponde a orientaciones de política establecidos por organismos internacionales. En la historia económica de El Salvador, tal como se abordó en el apartado anterior, se han tenido diferentes estadios, que de manera general se pueden resumir en la aplicación de un Modelo Agroexportador Diversificado, iniciando con el café, pasando al algodón y el azúcar, basado en generar excedentes a partir de la mano de obra barata y poco tecnificada; el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), basado en aumentar la productividad; y el Modelo de Promoción de Exportaciones, por tres vías 1. Reducción de los costos laborales y mejora de la eficiencia para aumentar la competitividad; 2. Generación de encadenamiento productivos locales; y actualmente 3. Aumento del valor agregado a través de la innovación y desarrollo tecnológico.

Estos modelos tienen a su base la visión económica, las reformas y la política que ha regido la gestión de los gobiernos de turno. Los Planes Quinquenales de Desarrollo tienen la finalidad de plasmar las prioridades sociales y económicas que definen cada periodo presidencial, además se constituyen una herramienta coercitiva entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para conducir por mismo camino las acciones programadas.

Las principales reformas efectuadas, de primera generación así como de segunda generación, fueron aplicadas por el ex presidente Alfredo Cristiani en dos etapas: la primera etapa buscaba superar desequilibrios macroeconómicos y en su segunda etapa apertura del mercado salvadoreño al exterior. El análisis de estas reformas se desarrolla en el apartado cuatro de este documento.

Por su parte, en el cuadro 3 se han recopilado las principales líneas de la política económica definida en las gestiones de los Presidentes Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004), Elías Antonio Saca González (2004-2009), Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-2019).



Esta recopilación permite observar los énfasis y prioridades para el desarrollo productivo de cada gestión presidencial; directamente vinculado con el manejo de las finanzas públicas; así como hacer un análisis comparativo de las similitudes en los diagnósticos que en su momento se han realizado como solución a la dinámica exigua de la economía de El Salvador. En su conjunto, estos elementos permiten comprender de mejor manera los cambios estructurales que durante el periodo de estudio se han tenido, no solo en materia económica, sino también en educación, salud, pobreza, entre otros.

La desregularización, privatización y establecimiento de una economía social de mercado marcó la línea de trabajo de la gestión de **Alfredo Cristiani**, en conjunto con otra serie de medidas orientadas a sentar la base jurídica para el pleno funcionamiento del mercado. Medidas que fueron profundizadas a partir de 1994, durante la gestión de Calderón Sol, quién además definió dentro de sus prioridades de acción para dinamizar la economía; por medio de la revolución tecnológica. Sin embargo, en la práctica su política se basó en el abandono al agro y a la industrialización del país, negociando la introducción de maquilas internacionales que contrataban mano de obra barata y con nulas prestaciones sociales. Es decir, el modelo basó su competitividad en la existencia de salarios bajos.

Por tanto, durante el gobierno de **Armando Calderón Sol** se acentuó la tendencia de crecimiento económico, se concentró cada vez más en el sector terciario, con una evidente reducción de la participación del sector agropecuario y un estancamiento del sector industrial. Durante el período 1994-1998 la proporción de inversión pasó de un 19.8% a un 16.6% del Producto Interno Bruto (PIB); mientras que el consumo se mantuvo en niveles elevados, superiores al 95% del PIB.

A partir de 1999, con la gestión de **Francisco Flores**, el país mostró un patrón de crecimiento estable pero por debajo de la región. Su gestión se centró especialmente en medidas de política monetaria y financiera, y en las finanzas públicas. Dentro de las acciones emblemáticas (por la manera en que fueron aprobadas “madrugones en la Asamblea Legislativa”) de su gestión y que tienen impacto

actual en la economía nacional, está la Ley de Integración Monetaria (dolarización) y una política de mercado abierto, por medio de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y otros cinco países de Centroamérica; TLC con Chile, México, República Dominicana y Panamá.

Los resultados de las medidas implementadas continúan siendo altamente cuestionables por diferentes sectores, ya que las cifras muestran una economía con una recesión (crecimiento del PIB del 2.1%) y un estancamiento de la estructura productiva, con énfasis en los sectores agrícolas e industriales, escasa generación de nuevos empleos con salarios dignos.

Con la cuarta gestión de gobierno del partido ARENA, con **Elías Antonio Saca**, se observa otra tendencia, diferente a los gobiernos que le antepusieron. Definiendo dentro de sus prioridades la educación y la salud; y en materia económica la estabilidad macroeconómica con medidas enfocadas en la competitividad a través del fortalecimiento de las capacidades del recurso humano y la innovación. Sin embargo, en este periodo la economía tuvo un retroceso, alcanzando un tasa de crecimiento del 1.9%, afectado en cierta medida por la crisis internacional iniciada entre 2007 y 2008.

En el año 2009, con la llegada del FMLN al Órgano Ejecutivo. **Mauricio Funes** a través de su Plan Quinquenal de Desarrollo, que en la parte económica subdivide su plan de acción en dos vías: 1. El Plan Global Anti Crisis y 2. Las medidas estratégicas. A través de la transformación productiva y competitividad que facilite el tránsito hacia una nueva etapa de desarrollo, con especial atención en la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) salvadoreña. En promedio durante el quinquenio se tuvo un crecimiento del 1.7%.

Durante la actual gestión de gobierno, a cargo de **Salvador Sánchez Cerén**, se continúa trabajando en línea de lo planteado por Mauricio Funes, en el sentido de transformar la matriz productiva a través de la innovación y desarrollo tecnológico con acciones de política vertical. A la fecha Se estima que el crecimiento promedio anual del último quinquenio 2014-2019 (2.4 %), supere al



crecimiento promedio de los tres quinquenios anteriores: 1.7% entre 2009-2014; 1.9% entre 2004-2009; y 2.1% entre 1999-2004.

En general, puede hacerse una primera aproximación en el sentido de que a excepción del periodo de 1989 a 1992, donde se alcanzó la mayor tasa de crecimiento, debido a la reconstrucción post guerra en el país, que llevó a recibir donaciones y créditos; los siguientes periodos no han tenido cambios dramáticos que reflejen cambios en la estructura productiva, por medio del dinamismo económico. A pesar de que, aún con los diferentes enfoques se ha identificado la necesidad de trabajar en mejorar la competitividad y productividad del tejido productivo nacional; que a su vez conlleva a invertir en la innovación y el desarrollo tecnológico I+D como porcentaje del PIB, en la calidad de la educación y en la infraestructura para el desarrollo.

3. Aplicación Del Consenso De Washington A Partir De 1989

A partir de la llegada de ARENA al Ejecutivo, en junio de 1989, se inició el desmontaje del modelo sustitutivo de importaciones, al mismo tiempo comenzó a perfilarse un nuevo modelo en el que se tiende a privilegiar las fuerzas del mercado, al fomento de exportaciones no tradicionales, a la reducción del aparato público, a una mayor debilidad en la capacidad de la política económica. En fin, una verdadera transformación del modelo económico. El paradigma neoliberal entró de lleno en la economía salvadoreña, basado en la aplicación del decálogo que contiene el Consenso de Washington, Cuadro 1.

Cuadro 1
Medidas del Consenso de Washington

- Disciplina Fiscal
- Reorientación del Gasto Público hacia educación y salud
- Reforma tributaria
- Liberalización financiera
- Tipo de cambio unificado y competitivo
- Liberalización comercial
- Apertura a la inversión extranjera directa
- Privatización
- Desregulación
- Seguridad de los derechos de propiedad

FUENTE: Williamson, John. "No hay consenso en el significado". Finanzas y desarrollo. Septiembre, 2003. FMI. Washington.

El Banco Mundial (BM) fue un aliado estratégico que tuvo el Gobierno de ARENA para impulsar el contenido del programa de ajuste estructural que posibilitó la aplicación del Consenso de Washington. De acuerdo con el contenido que aparece en el Cuadro 2, que contiene los lineamientos generales que el BM diseñó para ser aplicados de forma general.

Buena parte de las transformaciones fueron establecidas como condicionantes en tres préstamos otorgados por el BM: ELSAL I, ELSAL

II y ELSAL III, cuya finalidad era impulsar el ajuste estructural, que vinieron a perfilar buena parte del cambio de rumbo que experimentó la economía. La serie de compromisos que adquirió el Gobierno Salvadoreño, fueron, incluso calendarizados en los respectivos convenios firmados.

En el caso particular de cada país, como fue en el caso de El Salvador se fueron aplicando de forma calendarizada. El apoyo del BM otorgando préstamos con destinos condicionados, conocidos como SAL-I aprobado en noviembre de 1990



(\$75 millones) y SAL-II firmado en septiembre de 1993 (\$50 millones), y que se enfocaban en el área comercial (desgravación arancelaria, eliminación de controles de precio) y cambiaria (unificación del tipo de cambio), en la aplicación reformas al sector financiero (privatización y liberación, en

cambios en sectores estratégicos y programas sociales (Fondo de Inversión Social –FIS–) para compensar desajustes que provocaría el programa de ajuste estructural), constituyeron un mecanismo de presión para impulsar las reformas.

Cuadro 2
Reformas estructurales de primera y segunda generación

	Primera generación	Segunda generación
Objetivos principales	Superar la crisis: reducir la inflación y reanudar el crecimiento	Mejorar las condiciones sociales y la competitividad; mantener la estabilidad macroeconómica
Instrumento	Recortes presupuestarios drásticos, reforma impositiva, liberalización del comercio y la inversión extranjera; desreglamentación; fondos sociales, organismos de contratación autónomos, algunas privatizaciones	Reforma de la función pública, reforma laboral, reestructuración de los ministerios del área social, reforma judicial, modernización del cuerpo legislativo, desarrollo de la capacidad reguladora, mejora del sistema de recaudación de impuestos, privatizaci
Actores	Presidencia, Ministerios del área económica, Banco Central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados; inversionistas de cartera extranjeros	Presidencia y Consejo de Ministros; Asamblea Legislativa; funcionarios; judicatura; sindicatos; partidos políticos; medios informativos; gobiernos regionales y locales; sector privado; instituciones financieras multilaterales.
Principal desafío	Gestión macroeconómica por una élite aislada de tecnócratas	Desarrollo institucional muy dependiente de los cuadros intermedios del sector público

FUENTE: Banco Mundial "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997" El Estado en un mundo en transformación.

Las reformas de Tercera Generación son definidas como aquellas en donde el Estado directamente se ve afectado. En este punto la posición original o primaria del Banco Mundial ha experimentado una notable transformación, desde sus posturas de inicios de los años 80 cuando abogaba por la reducción del Estado, hasta su posición de contar con un Estado eficaz, eficiente, fuerte, que es su apuesta a finales de los años noventa.

Esto lo expresa el BM del siguiente modo: "Para... sentar los cimientos de una administración pública eficaz, los países deben centrarse en tres elementos fundamentales: fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas; sistemas de prestación eficientes y eficaces; personal motivado y capaz" (Banco Mundial. 1997).



- El primero es el cerebro del sistema. Los políticos formulan proyectos y establecen objetivos, pero para que éstos se materialicen deben traducirse en prioridades estratégicas. Para ello se requieren mecanismos que permitan tomar decisiones con conocimiento de causa, y en forma disciplinada y responsable.
- El segundo elemento debe atender algunas directrices del mercado o de los clientes.
- El tercero, o sea un personal motivado y capaz, es la savia del poder ejecutivo, bien remunerados, con un sistema de contratación justo, ascensos basados en méritos, con fuerte espíritu de solidaridad. La experiencia de varios países ha demostrado que una administración pública eficaz puede promover el crecimiento y reducir la pobreza.

“En definitiva, la solución consistirá, en parte, en lograr que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado... A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente. Para ello hay que acomodar la función del Estado a su capacidad, lo que exigirá un aumento en la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas, cuestión que conlleva: establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización”. (Banco Mundial. 1997).

Por lo tanto, la serie de Reformas de Tercera Generación corresponden a un readecuamiento del papel del Estado, en el sentido de que un Estado fuerte, eficaz y eficiente es condición necesaria para el desarrollo. En donde se debe privilegiar la inversión en las personas, la creación de capital humano, reducir los niveles de corrupción y discrecionalidad, eliminar la contratación por amiguismos o partidismos, ser un agente regulador allí donde falle el mercado, cualificarse internamente, etc.

ARENA tuvo un camino expedito que le permitió dar marcha atrás a importantes disposiciones legislativas impulsadas en los años anteriores, de las cuales buena parte fueron puestas en vigencia por las Juntas de Gobierno (15 de octubre de 1979 - 2 de mayo de 1982), así como por el gobierno provisional presidido por Alvaro Magaña (2 de mayo de 1982 - 1 de junio de 1984) y durante la presidencia de Napoleón Duarte (1984 - 1989); también le permitió hacer una serie de transformaciones económicas que implicaban un cambio en la orientación del modelo económico a seguir. El cambio de modelo implicó dejar atrás la Sustitución de Importaciones y pasar a uno definido como de apertura comercial externa con promoción a las exportaciones. En otras palabras, el cambio implicó dejar atrás un camino hacia el desarrollo en el que primero habría que desarrollarse para luego abrirse al mercado internacional; por otro camino en el cual para desarrollarse primero hay que abrirse al mercado internacional. Pareciera que es un simple juego de palabras, pero en realidad implica un cambio drástico en la forma de conducir la economía desde el sector público.

Este cambio de rumbo y orientación implicó transformaciones profundas en el que hacer económico del Estado. Uno de los primeros pasos realizados consistió en la liberalización de la economía, quedando relegado el papel protagónico del Estado que tenía asignado en la etapa de Sustitución de Importaciones; de igual forma, se inició el proceso de reducción y adelgazamiento del Estado, en tamaño como en atribuciones; en otras palabras, implicó un menor protagonismo económico de parte de la política económica, para darle un mayor espacio de acción a las fuerzas del mercado.



Al considerar el Gráfico 1, se pasó de contar con cierta planificación de tipo indicativa con orientación keynesiana moviéndose con sentido hacia la derecha del espectograma que indica una mayor predominancia de las fuerzas del mercado, dejando atrás el keynesianismo y predominando el neoliberalismo, tan fuerte fue este cambio que incluso fue eliminado el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).

El apoyo condicionante del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la implementación del programa de ajuste estructural durante la última década del Siglo XX, constituyó un nivel de injerencia nunca antes experimentado de parte de dichos organismos multilaterales, aunque desde la década anterior El Salvador ya había perdido buena parte de soberanía en las decisiones de política económica, con la presencia del USAID.



Cuadro 3

Préstamos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la década de 1990 y sus condicionantes

Ref. y nombre del Préstamo	Objetivos	Condicionantes
<p>Banco Mundial 3293 - "Programa de Ajuste Estructural" Aprobado abril de 1991 Monto \$75.0 millones</p>	<p>Apoyar el Programa de ajuste estructural, el cual está diseñado para: (i) Estimular el ahorro y las Inversiones orientadas a la exportación y actividades de sustitución de importaciones; (ii) Incrementar la capacidad tributaria; (iii) Mejorar la eficiencia de la intermediación financiera; (iv) Mejorar la Productividad en el sector agrícola; y (v) Prevenir el deterioro del estado nutricional de los la población pobre, durante el proceso de ajuste.</p>	<p>Agrícola: Venta de los Activos del IRA, Planes para la cesión de INCAFE e INAZUCAR, y actividades de comercialización del BFA. Comercial: Ajuste de los aranceles de importación y eliminación de las exenciones arancelarias para las instituciones autónomas del sector público, eliminación de todos los requisitos sobre licencias de importación y exportación. Fiscal: Programa de Impuesto a las Ventas Netas y Programa de Cumplimiento de Impuestos. Monetario: eliminación de los controles sobre las tasas de interés de los bancos comerciales, venta de por lo menos dos bancos nacionalizados, Plan de rehabilitación de la SSF, Plan de recapitalización y privatización de las Asociaciones de ahorros y préstamos del BH. Social: Expansión de la cobertura de Programas de nutrición, y Proyecto piloto de distribución de bonos de alimentos para los pobres.</p>
<p>BID 714 OC/ES - "Programa de Reforma del Sector de Inversiones" Aprobado diciembre 1992 Monto \$90.0 millones</p>	<p>El objeto del Programa consiste en apoyar la continuación de las reformas de políticas iniciadas en el país en los sectores financiero y de telecomunicaciones, en la privatización de empresas estatales y en el mejoramiento del marco jurídico institucional, para que mediante su oportuna implantación se estimule la inversión nacional y extranjera necesarias para promover el crecimiento económico con estabilidad de precios.</p> <p>El Proyecto consiste en la importación de bienes elegibles, por parte del sector público y del sector privado de El Salvador.</p>	<p>Monetario: Privatización de las intermediarias financieras en propiedad del Estado; régimen de tasas de interés libres; fortalecimiento de la Superintendencia del Sistema Financiero; capitalización del BCR. Agrícola: Venta (eliminación) del IRA e INCAFE. Previsional: vigencia de las leyes relativas a las reformas financieras, administrativas e institucionales del ISSS e INPEP; nuevo sistema de previsión social; ajustes actuariales. Sectorial: nueva política de telecomunicaciones; nueva Ley de Protección a la Propiedad Intelectual.</p>
<p>Banco Mundial 3946 - "Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Competitividad" Aprobado febrero de 1996 Monto \$16.0 millones</p>	<p>(i) Mejorar el entorno de negocios en el país, (ii) fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas del sector privado que operan en el país del prestatario, y (iii) desarrollar los medios para facilitar en el país un dialogo en el sector público, el sector privado, el sector laboral y la sociedad en general en asuntos relacionados con la competitividad económica.</p>	
<p>BID 1041 OC/ES - "Programa de Modernización del Sector Público" Aprobado Enero 2001 Monto \$70.0 millones</p>	<p>Financiar la ejecución del "Programa de Modernización del Sector Público"</p>	<p>Sectorial: Reestructuración de la CEL; Ley de Privatización de ANTEL; Privatización del mantenimiento vial. Administración Pública: Reestructuración Macro Institucional del Ministerio de Hacienda y de Relaciones Exteriores.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base al contenido de cada préstamo



Buena parte de las medidas del Consenso de Washington están referidas al ámbito de la política fiscal, y los condicionantes de los préstamos están debidamente alineados con dichos propósitos:

- A. La disciplina fiscal presupone que los niveles de déficit fiscal que se obtengan no sean desestabilizantes y en el mejor de los casos que se obtengan superávits, o al menos resultados cíclicos, en los que se combinen períodos de superávits con períodos de déficits.
- B. La reorientación del gasto hacia salud y educación presupone un reordenamiento de prioridades en las asignaciones del gasto público, para que dentro del paradigma neoliberal, con este tipo de gasto se genere capital humano.
- C. La reforma tributaria presupone que la estructura tributaria debe privilegiar a aquellos tributos que se consideren neutros en el sentido que no alteren los precios relativos de los bienes y servicios, y que por ende no alteren las preferencias de los agentes económicos.
- D. La liberalización comercial presupone que se eliminen o se reduzcan al máximo las trabas al libre intercambio de mercancías, entre lo que se cuenta el desmantelamiento de los aranceles proteccionistas que se tuvieron durante el modelo ISI, lo que implica una caída drástica en los ingresos provenientes de los aranceles.
- E. La privatización presupone que el sector público deberá deshacerse de activos productivos propios y pasarlos al sector privado, en el entendido de que la producción en manos públicas es de por sí ineficiente y generadora por esta vía de presiones deficitarias en el balance público.
- F. Finalmente, la desregulación implica reducir atribuciones al sector público en materia de regulaciones en determinadas áreas y sectores económicos.

4. Medidas De Política Implementadas

4.1. Ámbito fiscal

El sistema tributario se simplificó, se eliminaron los impuestos a las exportaciones, al patrimonio, se facilitó el impuesto a la renta, la tasa marginal para las empresas pasó de 65% a 30%, se redujo significativamente el proteccionismo que se tenía a través de los aranceles, el arancel máximo pasó de ser 290% a 15%, se sustituyó el impuesto al timbre por el IVA y éste pasó a ser el principal soporte de los impuestos.

En la actualidad, el sistema tributario descansa en los dos instrumentos: Impuesto al Valor Agregado (IVA), que aporta 43.5% de los tributos, la renta con 39.8%, entre ambos recaudan 83.3% del total.

En todo caso, los tributos descansan en ingresos que son considerados como regresivos, más del 60% de los tributos caen en esta categoría. La reforma tributaria ha posibilitado que los impuestos indirectos sean los más importantes, aunque es de indicar que a partir de 2009, con la llegada del FMLN al Ejecutivo se han aplicado varias reformas tributarias que han permitido reducir regresividad en la estructura tributaria. A inicios de la década de los 1990 la tributación directa representó cerca del 25% de la recaudación, en el año 2000 subió a 30.9%.

Pero a pesar de las diversas reforma, la presión tributaria continúa siendo baja, en 1990 era de apenas 9.9%, en 1995 subió a 11.2%, en 2000 fue de 10.5%, hacia 2005 llegó a 12.5%, en 2010 fue 13.5% y en 2016 registró 15.5%, la más alta en la historia. A pesar de estos incrementos, la presión tributaria continúa siendo reducida y esta situación refleja una pobreza recurrente de ingresos públicos, que se traduce en una escasez en los gastos presupuestales, con lo cual el Sector Público presenta un déficit crónico en cuanto a posibilidades de poder atender de manera eficiente los compromisos que se derivan del pacto social en que se sustenta la Constitución.

Por otra parte, se diseñó un plan de desgravación arancelaria unilateral, no negociado con otras economías, que redujo drásticamente los aranceles



y en un plazo relativamente corto. El modelo ISI que en buena parte se basó en un proteccionismo arancelario, el impuesto máximo a la importación fue de 250% y en menos de una década el máximo arancel fue 15%, esta decisión unilateral tuvo tremendas repercusiones al momento de negociar

los diferentes Acuerdos de Libre Comercio que se firmaron en la siguiente década, dado que para El Salvador le fue muy difícil lograr mejores condiciones arancelarias ya que se partió de aranceles muy bajos.

Cuadro 4						
Programa unilateral de desgravación arancelaria						
Tipo de bien	diciembre 1996	julio 1997	enero 1998	julio 1998	enero 1999	julio 1999
Capital	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Materia prima	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Intermedios A	10%	9%	8%	7%	6%	5%
Intermedios B	15%	14%	13%	12%	11%	10%
Finales	20%	19%	18%	17%	16%	15%

FUENTE: Ministerio de Economía
Intermedios A: Producidos en América Central
Intermedios B: No Producidos en América Central

En diciembre de 1996, los bienes de capital y la materia prima no estaban gravados con impuesto a las importaciones, los bienes finales de América Central tenían una tasa de 10%, los de otras regiones 15% y los bienes finales con 20%, tres años después, en 1999 los bienes intermedios provenientes de la región se había reducido el arancel a 5%, los del resto del mundo a 10% y los bienes finales a 15%. Esto significa que el proteccionismo arancelario proveniente de la sustitución de importaciones había quedado totalmente superado.

El Presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) hizo una nueva apuesta: convertir al país en “una sola zona franca”, que en poco tiempo – como expresó uno de sus impulsores – permitiría absorber a los seiscientos mil trabajadores del campo, en un país que suponían que había perdido su vocación agrícola. Esto implicaba una “simplificación impositiva” que dejaría al IVA el papel de casi única fuente fiscal, con la eliminación de muchos de los tributos existentes, así como centrarse en la competencia internacional de los bajos salarios. (Dada. 2017).

El gobierno del Presidente Francisco Flores (1999-2004), hizo dos apuestas centrales: llevar a la práctica el sueño de dolarizar al país que no pudo realizar su antecesor, el Presidente Armando Calderón, y negociar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La

primera se volvió ley a finales del año 2000, y el 1 de enero del 2001 comenzó a implementarse la Ley de Integración Monetaria que se convirtió en unidad de cuenta al dólar estadounidense, y prohibió la emisión de colones.

El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América (CAFTA-DR por sus siglas en inglés) fue presentado como el logro mayor de esta línea de pensamiento. No puede negarse que algunos beneficios ha producido el acuerdo comercial para algunos sectores productivos, pero muy lejos de las apuestas que se hicieron. El Ministerio de Economía ofrecía al país la creación de 400.000 empleos en los dos primeros años de su vigencia, debido a que seríamos un gran atractivo para las inversiones destinadas a satisfacer la demanda del país del norte (Dada. 2017).

Hubo un claro impulso a la firma de Acuerdos de Libre Comercio con diferentes países y regiones: TLC con Chile, Panamá, México, República Dominicana, Estados Unidos, Corea del Sur, Taiwán, Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, Acuerdo de Alcance parcial con Cuba y Ecuador. En 2016 el comercio con todas estas economías alcanzó niveles significativos, las exportaciones hacia dichos destinos representaron nada menos que el 96.4%, a nivel de las importaciones representaron 79.5%.



Cuadro 5
Países con los que se tiene acuerdo comercial vigente y fecha de entrada en vigencia

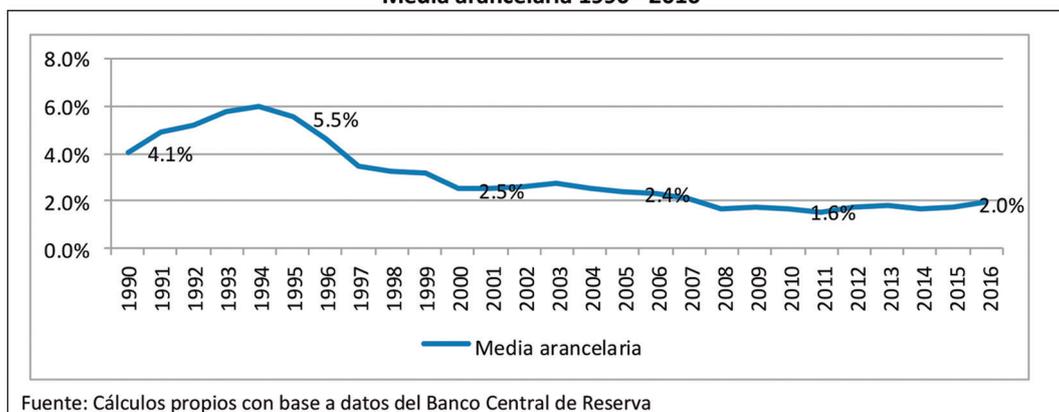
País	Tipo de Acuerdo	Entrada en vigencia
Guatemala	MERCOMÚN	4 de junio de 1961
Nicaragua	MERCOMÚN	5 de junio de 1961
Honduras	MERCOMÚN	6 de junio de 1961
Costa Rica	MERCOMÚN	23 de septiembre de 1963
Venezuela	Acuerdo de Alcance Parcial	10 de marzo de 1986
República Dominicana	Tratado de Libre Comercio	4 de octubre de 2001
Chile	Tratado de Libre Comercio	1 de junio de 2002
Panamá	Tratado de Libre Comercio	11 de abril de 2003
Estados Unidos	Tratado de Libre Comercio	1 de marzo de 2006
Taiwán	Tratado de Libre Comercio	1 de marzo de 2008
Colombia	Tratado de Libre Comercio	1 de febrero de 2010
México	Tratado de Libre Comercio	1 de septiembre de 2012
Cuba	Acuerdo de Alcance Parcial	1 de julio de 2012
Unión Europea	Acuerdo de Asociación	1 de octubre de 2013
Ecuador	Acuerdo de Alcance Parcial	13 de febrero de 2017
Corea del Sur	Tratado de Libre Comercio	noviembre 2016 finalizó negociación, en proceso de ratificación

FUENTE: Ministerio de Economía. Informe de comercio exterior 2016

La combinación de la desgravación arancelaria impulsada en la década de 1990 con la firma de acuerdos comerciales que se iniciaron en la primera década del Siglo XXI, ha posibilitado una pérdida

en la importancia recaudatoria de los impuestos a la importación, durante el primer lustro de la década de 1990, reportaron cerca de 2% sobre el PIB, hacia 2016 esta proporción se ha reducido hasta 0.8%.

Gráfico 2
Media arancelaria 1990 - 2016



Al calcular la media arancelaria, que corresponde al ratio de la totalidad de aranceles pagados divididos por el total de importaciones realizadas, de acuerdo con el Gráfico 2, se observa que durante el primer lustro de la década de los 90, su promedio fue de 5.3%, en 1996 inició el proceso de desgravación arancelaria que repercutió en una drástica reducción en la importancia de los impuestos a la importación, que ha conducido a que entre 2011 y 2016 la media arancelaria haya sido de 1.7%.

Estos aspectos: desgravación unilateral de aranceles y la firma de tratados comerciales ha generado un sesgo contra las actividades productoras de bienes materiales, industria que produce para abastecer mercado nacional y centroamericano, así como al agropecuario, dado que se tienen que enfrentar a producción realizada en países donde existen políticas de apoyo, en muchas ocasiones subsidiadas ya sea de forma directa o indirectamente, y con mayores niveles de productividad, lo que ocasiona que la producción



nacional se encuentre en desventaja relativa y para poder tener cierta capacidad de competitividad, ésta tiene que ser espuria y no genuina, afectando el medio ambiente, los salarios, etc. Mientras que las actividades dedicadas a maquila han logrado solventar esta dificultad gracias al sacrificio fiscal, que implica la exoneración en el pago de tributos: renta, aranceles, IVA, municipales, etc., y también se ven beneficiados por la dinámica salarial.

4.2. Privatización de la economía

Uno de los pilares fundamentales del proceso de ajuste estructural consistió en la privatización, buena parte de activos públicos fueron privatizados, ya sea porque se eliminaron como responsabilidad pública, tal como fue el caso del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), Instituto de Vivienda Urbana (IVU), la Dirección General de Caminos, incluso las pensiones públicas, o bien bajo la modalidad de vender los activos correspondientes, tal como fue el caso de la telefonía, la generación térmica de energía, la distribución de energía, la banca, Ingenios Azucareros, Zonas Francas, Cemento Maya, Hotel Presidente, etc. También se dio el caso de que empresas privadas se hicieron cargo de actividades que eran realizadas

por instituciones públicas, sin haber comprado activos públicos necesariamente, fue el caso del mantenimiento vial, la construcción de viviendas de interés social, del registro de automotores y de personas naturales.

En el Cuadro 6 se presenta la serie de privatizaciones que se experimentaron, como se puede observar es una lista amplia, que abarca diversas actividades que se realizaban desde el ámbito público.

El sistema financiero también experimentó profundas transformaciones. Antes de 1989, se caracterizaba por estar muy regulado, la existencia de la Junta Monetaria que dictaba la política financiera, la nacionalización de la banca, un papel protagónico de parte del Banco Central de Reserva (BCR) eran los aspectos más relevantes.

A partir de 1989 se inició la desregulación financiera, los bancos fueron reprivatizados, una vez que se sanearon, desapareció la Junta Monetaria y el papel regulador del BCR se relegó, cada vez los bancos privados fueron adquiriendo un mayor papel en la determinación de las principales variables financieras: fijación de tasas de interés pasivas y activas, líneas crediticias, márgenes de intermediación financiera, etc.

Cuadro 6	
Resumen de privatizaciones	
Sector financiero	
1990	Ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo
1991 - 1994	Venta de 5 bancos y 3 financieras
1996	Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones
1998	Inicio del nuevo sistema de ahorro para pensiones con 5 AFP
Sector electricidad	
Desde 1992	Inicio de la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica y Ley de privatización de las distribuidoras de electricidad
1996	Ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
1996	ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
1997	Venta de 20% de acciones reservadas a los trabajadores
1998	Subasta del 80% de acciones a inversionistas extranjeros
1999	Creación de Empresa Transmisora de El Salvador (ETESAL) y de la Geotérmica Salvadoreña (GESAL), escindidas de CEL con el propósito de su posterior privatización
2002	ENEL GREEN POWER se convierte en socio estratégico de CEL en la explotación del recurso geotérmico, y se constituye LA GEO, como empresa mixta
2006	Traspaso de acciones de CEL a la empresa LA GEO, a favor de su subsidiaria Inversiones Energéticas (INE)
2016	La CEL logra un acuerdo con ENEL GREEN POWER para comprarle la parte accionaria en LA GEO.



Sector telecomunicaciones	
1997	Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)
1997	Ley de Telecomunicaciones
1998	ANTEL se divide en dos empresas CTE-ANTEL e INTEL
1998	Venta en subasta pública del 51% de las acciones de CTE-ANTEL
1998	Venta de INTEL
1999	Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL
Otros sectores	
1994 - 1999	Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol
	Privatización de 5 ingenios azucareros
	Venta de Zona Franca San Bartolo
	Venta de Cemento Maya
	Venta de planta Terrefactora de Café
	Venta de plantas de almacenamiento del IRA
	Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario

FUENTE: PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013* . Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta

Los compromisos adquiridos ante el Banco Mundial fueron: Eliminación de los controles sobre las tasas de interés de los mercados interbancarios, liberar las tasas activas y pasivas, la no creación de nuevas líneas especiales de crédito, Presentar los anteproyectos de ley de Saneamiento y Fortalecimiento de los Bancos Comerciales, y de Privatización de los bancos Comerciales, liquidación de los bancos no rentables y transferir sus activos a los bancos rentables, iniciar la privatización de los bancos.

Con esta reforma, se ha eliminado en la práctica la política monetaria y crediticia, quedando las decisiones en manos del sistema financiero, que son quienes deciden a quién otorgarle créditos, bajo qué condiciones, de igual forma deciden qué sectores son sujetos de crédito y quiénes no. De esta situación deriva el hecho de la micro, pequeña y mediana empresas tengan dificultades para acceder a créditos, de igual forma se discrimina hacia ciertos sectores, por ejemplo, las actividades agropecuarias con dificultad logran acceder a líneas crediticias. Esta situación repercute en la situación del empleo en dichas actividades.

De forma paralela se fue desmantelando el esquema de regulación a nivel general en la economía, para irle abriendo paso a las fuerzas del mercado como elementos que determinen las relaciones económicas.

Antes de 1990, el Sector Público mantuvo regulada a muchas actividades y precios, se calcula que llegó a controlar arriba de 250 precios de diversos artículos,

así como diversas prohibiciones (importación de artículos suntuarios), en la actualidad únicamente regula al precio del transporte público, agua, telefonía fija, electricidad, es decir algunos servicios públicos, así como el gas licuado, salario mínimo.

Con el Banco Mundial se adquirieron los siguientes compromisos: Implementar en un primer momento de bandas de precio para los granos básicos y posteriormente liberar sus precios, eliminar el IRA y con ellos su función reguladora, eliminar permisos de exportación e importación de granos básicos, modificación de la Ley de Controles de Precios.

Este tipo de medidas conlleva a que los precios de la canasta básica se encuentren libres y que se determinen de acuerdo a los intereses de los grupos económicos, perjudicando con ello al salario real de los trabajadores.

Aunque es de hacer notar que ha dado paso a una nueva institucionalidad al respecto, con la creación de diversas superintendencias y de instancias reguladoras, entre las que destacan: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Valores, que fueron entes autónomos en un inicio y posteriormente se fusionaron a la Superintendencia del Sistema Financiero y la Superintendencia de Sociedades Mercantiles. También fueron creadas la Defensoría del Consumidor, la Superintendencia de Competencia, la Autoridad de Aviación Civil, la Autoridad Marítimo Portuaria, la Dirección



Nacional de Medicamentos, el Consejo Nacional de Energía, el Consejo Nacional de Calidad, la Corporación Salvadoreña de Turismo, entre otros. Estos nuevos organismos tienen una función en común: supervisar y regular las actividades de diversas instituciones, entre ellas empresas privadas, para evitar que abusen de su posición en el mercado, en detrimento de la sociedad y de consumidores.

4.3. Reorientación del gasto público hacia salud y educación

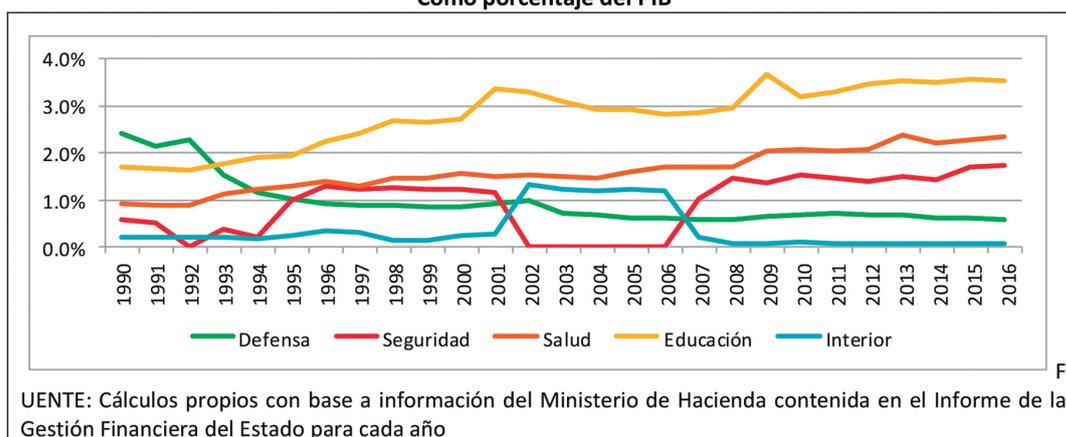
Una vez finalizado el conflicto interno, donde los rubros del gasto público destinados a fortalecer y prolongar el conflicto fueron la principal atención, se estaba en una economía de guerra, como ya

se indicó, fue relativamente fácil incrementar la importancia de los gastos en los rubros en educación y salud.

Entre 1990 y 1992, cuando todavía estaba presente el conflicto, el ramo de Defensa recibió un promedio de 2.3% respecto del PIB en asignación de gasto, en importancia le siguió Educación con 1.7%, Salud con 0.9% y Seguridad con 0.4%. Esta situación ya se había modificado al final de dicha década; en 1999, Educación ya era la prioridad al recibir 2.7% del PIB, Salud era segunda con 1.5%, Seguridad recibió 1.2% y Defensa con 0.9% del PIB. Y esta relación se ha mantenido hasta 2016, cuando Educación recibió 3.5% del PIB, Salud 2.4%, Seguridad 1.7% y Defensa 0.6%.

Gráfico 3

Asignaciones de gasto en rubros de Educación, Salud, Seguridad, Defensa y Gobernación/Interior. Como porcentaje del PIB



UENTE: Cálculos propios con base a información del Ministerio de Hacienda contenida en el Informe de la Gestión Financiera del Estado para cada año

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019 ha establecido tres grandes prioridades: Un país educado, con salud y en seguridad, situación que se refleja en las asignaciones de gasto que priorizan dichas asignaciones. El creciente gasto en el rubro de seguridad obedece al grave problema de violencia que aqueja y que ha conducido a presentar altos índices de homicidios (de los más altos a nivel mundial en sociedades que no tienen conflicto bélico), extorsiones, presencia territorial de pandillas o *maras*, etcétera. Que influyen en dificultar un mayor crecimiento económico.

En 2011 los gobiernos de El Salvador y de Estados Unidos suscribieron el Pacto Para el Crecimiento, en el documento de diagnóstico se llegó a concluir que el clima de inseguridad y de elevada criminalidad, así

como la baja productividad de los bienes transables constituían restricciones vinculantes que restringen el crecimiento económico y por había que diseñar políticas que atacaran dichos aspectos, para ello se apoyó el fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional Civil, de la Fiscalía General de la República, del Sistema Judicial, esto por el lado de combatir el clima de inseguridad. Por el lado de la baja productividad de los transables se diseñó la Política de Transformación Productiva que privilegia seis actividades que son: Textil y Confección, Plástico, Química y Farmacia, Electrónica, Aeronáutica y Servicios Internacionales a Distancia, todas ellas cuentan con Ventajas Comparativas Reveladas lo que es indicativo de que cuentan con adecuada inserción en el mercado internacional.



4.4 Tipo de cambio unificado y competitivo (NO CUMPLIDO)

El Consenso de Washington establece que las economías deben contar con una política cambiaria que sea congruente con el esquema de liberalización, sin que intervenga ninguna autoridad monetaria en su determinación y por tanto el tipo de cambio debe establecerse de acuerdo con el mercado de divisas.

Después de contar con varios tipos de cambio, éste se unificó a partir de 1990. Pero en ningún momento se tuvo un tipo de cambio competitivo, ya que éste siempre se ha mantenido sobrevaluado. En los años de 1993 a 2000, cuando el tipo de cambio fue estable en ₡8.75 por \$1.00, se logró mantener en dicha paridad por el manejo intervencionista que el BCR hizo en el mercado de divisas. En este periodo, había sobre oferta de dólares en el mercado, que en buena medida es resultado de los ingresos por remesas, por lo que el tipo de cambio tenía una presión a revalorizarse. Para evitar esta situación, el BCR adquiría los dólares producto del exceso de su oferta y para evitar un aumento de la oferta monetaria que desembocara en un proceso inflacionario, esterilizaba dicha compra mediante la emisión de diversos Títulos Valores¹, que se los colocaba al sistema financiero, con la finalidad de restarle liquidez a los bancos y de esta forma retirar el exceso de dólares que hubiese en el mercado, con lo cual mantuvo estable el tipo de cambio respecto del dólar y se logró que la inflación fuera de un dígito.

Como medida extrema del manejo de la política cambiaria, en 2001 se decidió que la economía se dolarizara, desapareciendo el colón como moneda de circulación, dado que el BCR ya no podrá emitir más moneda nacional, según lo establece la Ley de Integración Monetaria.

El manejo intervencionista de la autoridad monetaria en mantener un tipo de cambio sin que experimentase modificaciones, de 1993 a 2000 el tipo de cambio fue estable, en ₡ 8.75 por un dólar y de 2001 a 2017 el tipo de cambio

¹ Los Títulos valores emitidos consistieron en Certificados de Estabilidad Monetaria (CEM), Certificados de Administración Monetaria (CAM) y Certificados de Administración Monetaria a Descuento (CAM-D).

es rígido, establecido por la Ley de Integración Monetaria. Esta situación ha provocado que la moneda nacional se ha mantenido sobrevaluada, generando con ello un sesgo antiexportador, que frena las ventas al exterior y le proporciona ventajas a las importaciones. El haber mantenido el tipo de cambio sin modificaciones, ha impactado negativamente en el sector exportador, que ha tenido que pagar un precio mayor por los insumos, mientras que ello no se ha reflejado en mejores ingresos por sus productos. La moneda nacional, el colón, se apreció lo que condujo al abaratamiento de las importaciones y al encarecimiento de las exportaciones. Que ha repercutido en mantener un persistente déficit en la cuenta comercial externa.

Con la dolarización, la idea de un modelo de desarrollo hacia fuera quedó definitivamente descartada... Como el sector exportador no se desarrollará, el equilibrio de pagos dependerá del crecimiento de las remesas, la inversión extranjera y el endeudamiento externo. Es probable que las remesas sigan creciendo, pero no la inversión extranjera, que busca seguridad política y social (que El Salvador no tiene), elevada productividad (que tampoco se tiene) y seguridad en el sistema financiero (que en el país es oligopólico) y presenta una amenaza de quiebra para los débiles... En una economía con exportaciones penalizadas y poco competitivas, si la inversión extranjera no aumenta y si las importaciones se encarecen, habrá una crisis en la balanza de pagos que provocará más endeudamiento externo o una caída de la producción (para frenar las importaciones). En otras palabras, los problemas del sector externo se trasladarían al interior de la economía, mediante el control del crédito, la inversión y la producción. El desempleo y la caída del ingreso serán las expresiones más crudas de la crisis (Villalona. SF Escrito entre 2001 y 2004).

4.5. Extranjerización de la economía

A la par del proceso de privatización se inició el fenómeno de la extranjerización de actividades económicas relevantes, varias actividades realizadas por el Sector Público pasaron directamente a ser actividades privadas con fuerte componente de capital extranjero, tal fue el caso de la telefonía, del registro de personas y de automóviles, la refinería de petróleo, la distribución de energía y la generación térmica, incluso la generación geotérmica estuvo a punto de que pasara a control de un consorcio extranjero.



A este respecto es importante aclarar que buena parte de las privatizaciones fueron adquiridas por capitales salvadoreños durante la década de 1990, pero ya en la siguiente década, la primera del Siglo XXI varias de ellas fueron vendidas a capitales extranjeros, los principales bancos que aglutinan más del 85% de las actividades financieras pasaron a manos de consorcios internacionales, las Administradoras de Fondos de Pensiones, al igual

que empresas privadas, que nunca estuvieron bajo dominio público, experimentaron el mismo proceso: la cementera, línea aérea, comercio, bebidas, medios de comunicación, etc. En el Cuadro 7 se presenta a aquellos activos que fueron propiedad de capital salvadoreño, ya sea privado o público, que han pasado a ser propiedad de consorcios extranjeros. Varios de ellos han cambiado de propietario internacional.

Cuadro 7		
Activos que pertenecieron a inversiones salvadoreñas y que fueron vendidas a consorcios extranjeros		
ACTIVIDAD	VENDEDOR NACIONAL	COMPRADOR EXTRANJERO
PRIVADA		
Banca	Banco Agrícola Comercial	Bancolombia
	Banco de Desarrollo Salvadoreño	
	De Comercio	HSBC / DAVIVIENDA
	AHORROMET	SCOTIABANK
	Propemi	Grupo Aval de Colombia. Banco de América Central
	Cuscatlán	CITI / GRUPO TERRA
	CALPIA	Procredit
Cementera	CESSA	HOLCIN
Línea aérea	TACA	AVIANCA
Televisión	Canal 12 TV	Albavisión
Radio	Radio Sonora	
Comercio	Dispensa de Don Juan	Walmart
Cerveza	La Constancia	SABMiller / AB InBev
Bebidas no alcohólicas		
PÚBLICA		
Telecomunicaciones	ANTEL	CLARO, TIGO, TELEFÓNICA, DIGICEL
Pensiones	ISSS e INPEP	CRECER y CONFIA
Generación térmica energía	CEL	DUKE, NEJAPA POWER,
Refinería petróleo	RASA	SHELL, ESSO
Distribución energía	CEL	AES y DEL SUR
Registro personas	262 alcaldías	DOCUSAL / MÜHLBAER (ambas bajo contrato)
Registro automotores	Policía	SERTRACEN

FUENTE: Elaboración propia

4.6. Cumplimiento del decálogo del consenso de Washington: 9.5 de 10

Al hacer un balance acerca del cumplimiento del decálogo del Consenso de Washington no resulta poner una calificación de 9.5/10, el único que no se cumplió fue el de establecer un tipo de cambio competitivo, ya que el referido a la unificación cambiaría sí fue de fiel cumplimiento, a partir de 1993 desapareció el mercado negro y las transacciones internacionales se hicieron a un tipo de cambio único, de ₡ 8.75 por un dólar, a la par de esta medida se aplicó un irrestricto acceso al dólar.

El resto de medidas fue cumplida. Esto indica que al revisar el espectograma que está en el Gráfico 1, la Política Económica como tal (entendida como la capacidad que tiene el sector público de intervenir en la economía), se desplazó hacia la derecha, hacia más mercado, **el neoliberalismo llegó a ser el paradigma económico predominante.**

El partido ARENA había cumplido su promesa de liberalización económica, de dejar de lado el modelo sustitutivo de importaciones, logró desmontar el esquema proteccionista e interventor en el que se sustentó. En buena medida ello fue posible gracias al control que ejerció sobre los tres Órganos de Gobierno, mantuvo la presidencia de la república



entre 1989 y 2009, mantuvo control sobre el Órgano Legislativo de 1988 a 1997 y perdió el control de la mayoría calificada (2/3 de los diputados) a partir de 2003, cuando el partido FMLN logró un número significativo de diputados que eran necesarios para poder lograr dicha mayoría.

4.7. En 2009 el FMLN gana la presidencia introduce lo social con enfoque de derechos

En junio de 2009 asume la presidencia Mauricio Funes candidato del FMLN, quien constituye un gabinete plural, desde su inicio, atendiendo la necesidad de que haya un enfoque de derechos en la política económica a aplicar.

En los últimos años, ha surgido la necesidad de conocer los impactos que la política macroeconómica tiene sobre la realización de los derechos económicos y sociales en muchos países. *Estos derechos humanos corresponden a lo que se denomina de segunda generación. Para ello, es necesario identificar los canales de interacción entre la política fiscal y los derechos económicos y sociales, principalmente los referidos a la alimentación, salud y trabajo. Cabe señalar que el objeto de toda política pública es la consagración del Estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Por tanto, toda política pública basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores. Para que el sector público pueda hacer una política pública democrática deberá partir de las demandas de la sociedad civil, para lo cual debe desde luego aceptar, pero además educar y promover, el empoderamiento de la sociedad civil. Conviene acotar que los derechos económicos, sociales y culturales son conocidos como los derechos de la igualdad.* (Lazo. 2016).

Los gobiernos del FMLN, 2009 – 2019, han puesto énfasis en estos aspectos. *En el ámbito de los derechos humanos, el gasto social es el componente más importante; el aspecto social se ha convertido desde hace algunos años en la mayor preocupación y en el tema prioritario para los países de Centroamérica y México, a fin de disminuir los niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad.*

En El Salvador, el gasto público social se ha duplicado, pasando del 6.86% del PIB en el período 1995-1999 a ser del 12.2% del PIB en el período 2005-2010. Asimismo, con la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social, del 3 de abril de 2014, se establece el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas. Con esta ley se asegura que el Estado será el garante de los derechos humanos, procurando que la población tenga acceso a los recursos básicos para la satisfacción y el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes. (Lazo. 2016).

Los programas que contiene la Ley de Desarrollo y Protección Social son los siguientes:

- A. Comunidades solidarias, urbanas y rurales.
- B. Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares.
- C. Alimentación y salud escolar.
- D. Vaso de leche.
- E. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
- F. Ciudad Mujer.
- G. Nuestros Mayores Derechos.
- H. Pensión Básica Universal.
- I. Programa de Agricultura Familiar.
- J. Paquetes agrícolas.
- K. Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita.
- L. Acceso y mejoramiento de vivienda.
- M. Infraestructura social básica.
- N. Atención integral a la primera infancia.

(Al momento de aprobación de dicha ley) El FMLN era (sic) el partido en el gobierno... Este fue un acontecimiento histórico que causó varias transformaciones, entre las más destacadas hubo tres: la política social, las políticas sectoriales y el modo de acceso de los grupos de interés a las decisiones gubernamentales. La política social tuvo un viraje a partir de 2009, buscando combatir la pobreza, corregir la desigualdad, procurar procesos de inclusión y crear mecanismos de redistribución. Por esos propósitos se creó el sistema de protección social, que englobó sus programas con el enfoque de derechos. (Turcios. 2017).

En los ocho primeros años de gobierno del FMLN (2009-2017), no ha logrado realizar ninguna transformación estructural, ni revertir ninguna de las transformaciones neoliberales que se aplicaron



entre 1990 y 2009. La única propuesta que ha presentado al respecto tiene que ver con pensiones, y pasar a un sistema mixto complementario, donde existan dos pilares, uno de capitalización individual manejado siempre por Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) y el otro, un pilar solidario, controlado desde la esfera pública. Esta fue presentada durante el primer trimestre de 2016 y no logró los votos legislativos requeridos.

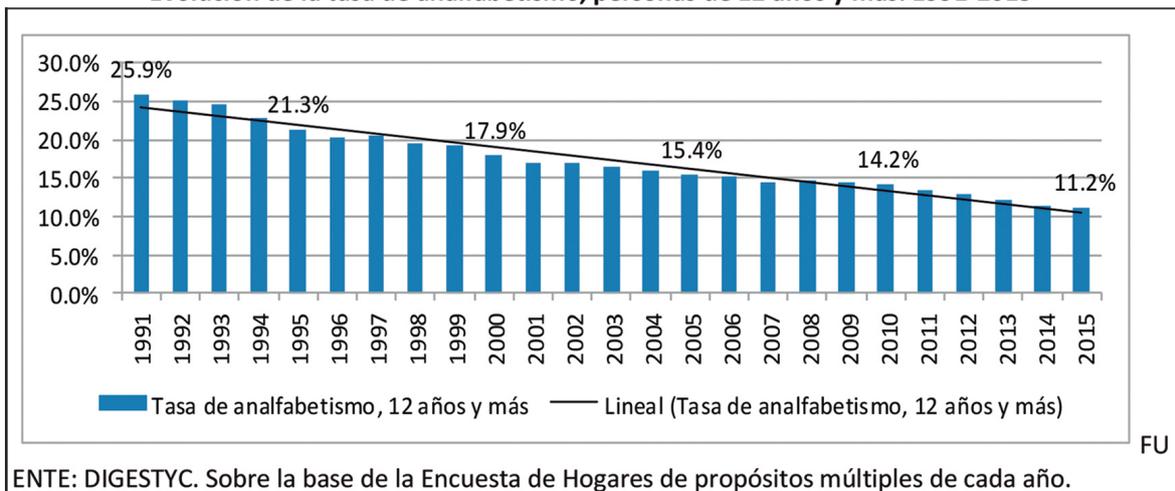
5. Resultados Obtenidos Durante 1990-2016

A más de un cuarto de siglo de aplicación de políticas neoliberales, se pueden apreciar diversos resultados en lo económico y en lo social, entre los que destacan los siguientes:

5.1. Educación

De acuerdo con datos oficiales de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), en 1991, último año del conflicto interno, el analfabetismo afectaba al 25.9% de la población, la cuarta parte no sabía leer y escribir, una vez se suscribieron los Acuerdos de Paz y que se pudo iniciar una cierta reorientación de gasto hacia aspectos sociales, educación y salud, se inició un proceso de reducción significativa en el analfabetismo, en 2000 ya era de 17.9%, en 2010 se había reducido a 14.2%, en dos décadas el avance fue de 11.7%, en 2015 se ha reducido a 11.2%. En dos décadas y media hay una significativa reducción a la mitad en el indicador de analfabetismo, según se observa en el Gráfico 4.

Gráfico 4
Evolución de la tasa de analfabetismo, personas de 12 años y más. 1991-2015



Hay un avance importante en términos de cobertura en educación, cada vez hay menos población que no sabe leer ni escribir, esta situación se refleja en que la Población Económicamente Activa (PEA) ha ido incrementando el promedio de años de estudio, en

1991 era de 5.4 años estudiados, en 2000 subió a 6.8 años, en 2010 a 7.6 años y en 2015 a 8.2 años, hay una clara tendencia que los años promedio de estudio de la PEA se vayan incrementando, lo cual es positivo.



Si bien, la cobertura ha experimentado avances significativos, no puede decirse lo mismo respecto de la calidad. Al revisar los resultados históricos de los resultados de la PAES, para los estudiantes que finalizan su educación media pre-universitaria, los resultados no arrojan avances significativos. Al revisar el Cuadro 8, sobre los resultados históricos de la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para

Egresados de Educación Media (PAES), indica que en 1997, año en que inició, los resultados promedio fueron 6.1, en 2000 bajó a 5.2, cinco años después en 2005 bajó a 5.04, en 2010 sube a 5.14 y en 2016 llega a ser 5.26 el promedio. Estos resultados todavía denotan una falencia mayor cuando se refieren al área de matemática, donde el promedio resulta inferior.

Cuadro 8
PAES: Resultado Nacionales por Asignatura y Puntaje Global año 1997 - 2016

Año	Matemática	Estudios Sociales	Lenguaje y Literatura	Ciencias Naturales	Puntaje Global
1997	5.80	6.70	6.00	6.10	6.10
1998	5.70	6.60	6.60	6.60	6.40
1999	5.00	5.70	4.50	5.00	5.00
2000	5.00	5.30	5.30	5.10	5.20
2001	5.30	5.50	5.30	5.40	5.40
2002	4.53	4.59	4.62	4.60	4.56
2003	4.67	4.72	4.70	4.74	4.70
2004	4.75	4.80	4.76	4.78	4.77
2005	4.67	5.07	5.00	5.19	5.04
2006	5.22	5.87	5.87	5.53	5.53
2007	5.32	6.40	6.03	5.99	5.92
2008	5.82	6.41	6.51	6.02	6.16
2009	4.66	5.33	5.25	4.78	4.99
2010	4.69	5.79	5.32	5.03	5.14
2011	4.43	5.23	5.56	4.73	4.85
2012	4.50	5.90	4.90	5.20	5.00
2013	4.83	6.03	5.32	4.99	5.30
2014	4.77	5.90	5.59	5.03	5.20
2015	4.44	6.17	5.41	5.32	5.30
2016	4.85	5.83	5.61	5.45	5.26

Fuente: Ministerio de Educación. Base de datos



5.2. Reforma en salud

En 2009 se diseñó una profunda reforma en salud, encaminada a privilegiar la parte preventiva, así como a mejorar la red de atención primaria, secundaria y terciaria en salud. Gracias a este esfuerzo la red de servicios de salud se ha ampliado y fortalecido de 413 establecimientos de salud existentes en 2008 a 815 en 2016, prácticamente se han duplicado.

Los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS), que son parte fundamental de la reforma, han logrado diseminarse en la mayoría de municipios, en 2016, 184 municipios ya contaban con ellos, quedando 78 sin cubrir y que corresponden, por lo general, a localidades con mayor nivel de desarrollo relativo.

En 2010 el primer nivel de atención ejecutó \$162.6 millones (33% del total), para 2016 el monto ascendió a \$262.4 millones (39% del total), se puede apreciar la apuesta a reforzar aspectos preventivos. El segundo nivel en 2010 ejecutó \$197.4 millones

(41%) y para 2016 ejecutó \$231.1 millones (34%), mientras que el tercer nivel, el de especialización, en 2010 ejecutó \$92.6 millones (19%) y hacia 2016 alcanzó \$53.8 millones (18%)

La salud pública, con todos sus componentes: Ministerio de Salud de El Salvador (MINSAL), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, Sanidad Militar, Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA), Consejo Superior de Salud Pública, Dirección Nacional de Medicamentos, Gobiernos locales, Empresas Públicas, es la que atiende al grueso de la población, se calcula que cubre a cerca del 80% de la población y sus gasto representa una proporción alta respecto del total que se gasta en materia de salud en la sociedad salvadoreña, en 2009 representó el 60.5% del total gastado y en 2016 sube la proporción a 66.2%, según el Cuadro 9. Lo que denota un mayor interés de parte del sector público en atender requerimientos de salud de la población.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto público en salud	854.1	918.9	1001.4	1002.7	1123.8	1122.1	1178.6
Gasto per cápita en salud pública	139	149	161	160	179	175	182
Gasto privado en salud	557.4	561.7	573.9	593.9	561.2	581.8	601.9
Gasto per cápita en salud privada	90	90	92	95	89	91	94
Gasto nacional en salud	1411.5	1480.6	1575.3	1596.6	1685	1703.9	1780.5
Gasto per cápita en salud	229	239	253	255	268	266	276
Gasto público respecto del total	60.5%	62.1%	63.6%	62.8%	66.7%	65.9%	66.2%
Gasto privado respecto del total	39.5%	37.9%	36.4%	37.2%	33.3%	34.1%	33.8%

FUENTE: Ministerio de Salud. *Informe de labores 2015-2016*.

Gracias a la reforma en salud, se ha logrado reducir y/o controlar epidemias como la malaria, dengue, chikungunya, poliomielitis, zica, sarampión, fiebre amarilla, etc. En muchos casos se ha recurrido a la utilización de programación matemática para prevenir los acontecimientos (por ejemplo, control previo de vectores que sirven de mecanismos de transmisión de epidemias, tomando en cuenta series históricas y sitios de propagación).

Mención especial merece la puesta en ejecución de la Ley de Medicamentos (2010) que ha permitido una reducción significativa en el precio de los medicamentos, en una mejora en la calidad de los mismos.

5.3. Mercado laboral

El comportamiento del mercado laboral para el período 1991 a 2015, Gráfico 6, arroja que el principal problema es el alto nivel que representa la subutilización, que se mide sobre la población urbana, que en términos promedio para la serie llega a ser de 22.1% para la Población Económicamente Activa (PEA) de 16 años y más, con ligeras variaciones a lo largo de la serie, en 1991 alcanzó 21.2%, hacia 2000 llegó a 17.1% en 2005 fue de 20.9%, en 2010 alcanzó 21.2% y cerró en 2015 con 20.6%. El nivel máximo se alcanzó en 1992 cuando alcanzó 26.9% de la PEA y su menor valor se logró en 2000 con 17.1% de la PEA.

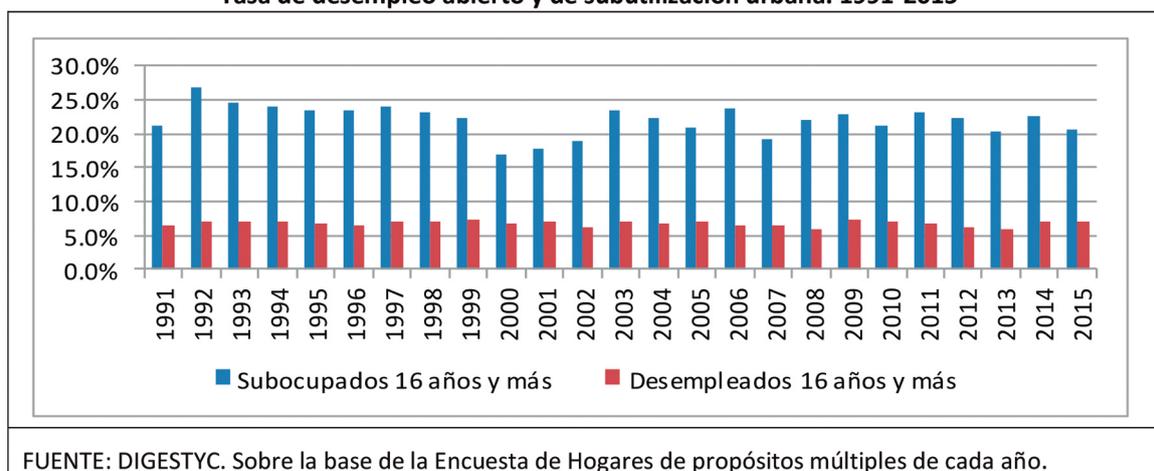


El desempleo abierto, a nivel nacional, experimentó un promedio durante la serie de 6.7%, el máximo valor se obtuvo en 1999 con 7.3% de la PEA y el menor que fue de 5.9% fue logrado en dos años: 2008 y 2013.

El desempleo abierto se ha mantenido en valores bajos, no así el subempleo que se constituye en el principal problema que aqueja al mercado laboral salvadoreño.

El mercado laboral se ha visto influenciado por el fuerte flujo migratorio hacia el exterior, no hay cálculos precisos, pero se calcula que la población que reside en el exterior ronda por los 2.5 millones, que representa lo acumulado desde la década de los años 80 del siglo XX hasta la fecha. Esta situación le resta presión al mercado laboral

Gráfico 6
Tasa de desempleo abierto y de subutilización urbana. 1991-2015



5.4. Pobreza

Avances en la pobreza, en 1991 la pobreza aquejaba a la mayor parte de la población, el 65.9% se encontraba bajo la línea de pobreza y el 32.6% en extrema pobreza, después de los Acuerdos de Paz se han logrado avances importantes en el combate a este flagelo, a finales del Siglo XX el 63.5% de la población continuaba en situación de pobreza.

A partir del año 2000 se aplica un cambio metodológico en el cálculo de la población que reduce significativamente los indicadores de pobreza, este cambio obedeció a que en 2007 se realizó el Censo de Población, que arrojó una reducción significativa en el cálculo del total de la población y el volumen de población al analizarlo de forma retrospectiva a partir del año 2000, ello generó nuevos indicadores, así se tiene que para dicho año la pobreza incidió en 38.8% de la población, la relativa afectó al 22.7% y la extrema pobreza al 16.1%. Ver Gráfico 7.

A partir de 2000 la pobreza extrema se ha estado reduciendo de forma continua, en 2005 afectó a 12.3% de la población, en 2010 al 11.2% y cierra en 2015 incidiendo sobre el 8.1% de los salvadoreños.

Por su parte, la pobreza relativa ha tenido un comportamiento errático, en 2005 el 22.9% de la población se encontraba en esta situación, en 2010 sube la incidencia a 25.3% y para 2015 sube aún más a 27.7%.

Este comportamiento ha permitido que el umbral de la pobreza se mantenga sin mucha alteración, en 2005 el 35.2% de la población está bajo la línea de pobreza, dato que se ha mantenido con ligeras variaciones y el año de 2015 cerró con 35.8% de población en situación de pobreza.

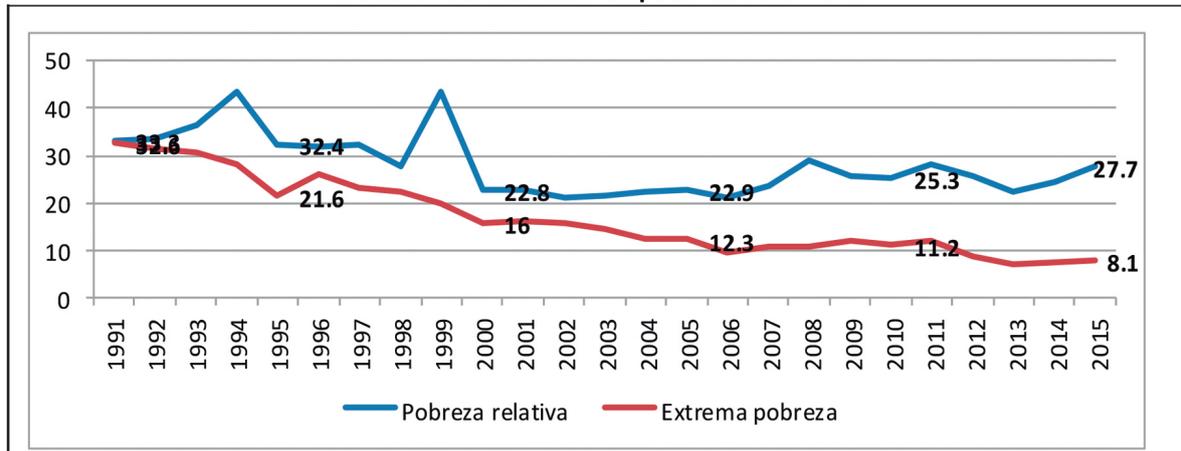
A partir del comportamiento de la población en situación de pobreza se puede colegir que ha habido una apuesta al combate de la pobreza extrema, lo cual en sí es positivo, pero se ha descuidado el atacar la pobreza relativa.



El flujo de remesas que envían los salvadoreños radicados en el exterior, que supera al 15% del PIB, se constituye en un importante elemento que reduce la pobreza (se debe tener presente que

la medición oficial de la pobreza es con base a los ingresos de los hogares y las remesas forman parte de dicho ingreso).

Gráfico 7
Evolución del indicador de pobreza. 1991-2015



FUENTE: DIGESTYC. Sobre la base de la Encuesta de Hogares de propósitos múltiples de cada año.

Si bien la pobreza de El Salvador es relativamente alta, ésta es consistente con su nivel de ingreso. También se puede observar que, si bien la relación entre PIB per cápita y nivel de pobreza es claramente negativa, la relación entre PIB per cápita y niveles de desigualdad es menos clara... en los últimos 20 años y en particular en la segunda década, se implementaron programas focalizados a los pobres. Dichos programas entregan transferencias directas e incrementan el ingreso de los hogares pobres. Tal es el caso del programa Comunidades Solidarias Rurales. Mayores Derechos, que entrega US\$ 50 al mes a los adultos mayores de 70 años, y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso. ... (estos) cambios han contribuido en mayor o menor manera a las reducciones observadas en la pobreza y la desigualdad en el país. (Tejerina y Muñoz. 2015).

5.5. Concentración del ingreso

Una de las principales transformaciones experimentadas está relacionada con una sensible reducción en la concentración del ingreso y por ende en las inequidades, para ello se recurre a revisar el comportamiento del índice de Gini.

En el período que va de 1995 a 2008 el promedio de Gini ascendió a 0.50 que lo colocaba en una situación de muy alta concentración² (todo valor

² INTERPRETACIÓN: El Índice de Gini que sobrepasa

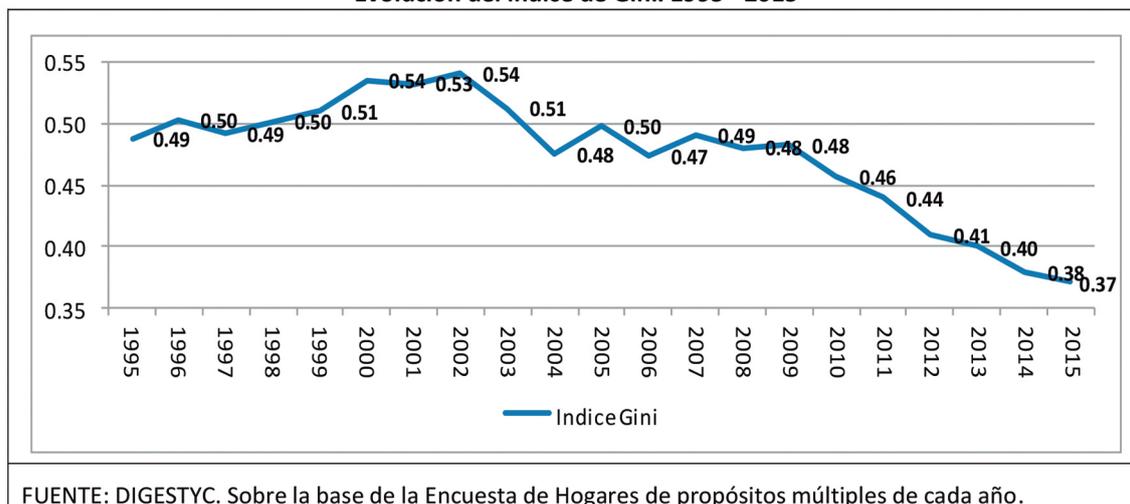
de Gini que esté por arriba de 0.50 es considerado muy inequitativo), durante el período 2009 a 2015 el promedio se reduce a 0.41, y lo que es más, en 2014 y 2015 presenta valores que se consideran muy bajos, de 0.38 y 0.37 respectivamente. Gráfico 8.

Esta reducción ha sido reconocida por organismos internacionales como CEPAL, que reconoce que El Salvador ha experimentado avances significativos y que se encuentra en un lugar privilegiado dentro de los países de América Latina, en 2015 únicamente 3 países se encontraban en mejor posición, concretamente: Uruguay, Argentina y Venezuela (CEPAL. 2016). Los avances en los programas sociales implementados a partir de 2009 en buena medida se reflejan en el comportamiento del Índice de Gini.

de 0.5 se consideran como de alta concentración, entre 0.45 y 0.5 de bastante concentración, entre 0.4 y 0.45 de mediana concentración y por debajo de 0.4 de baja concentración. América Latina es el continente que presenta la mayor concentración del ingreso con Gini que sobrepasa de 0.5, (0.54), los expaíses socialistas tenían cerca de 0.25, en los países europeos andan por 0.32.



Gráfico 8
Evolución del índice de Gini. 1995 - 2015



5.6. Economía que consume en exceso y que no invierte lo necesario

Una de las debilidades que presenta la economía salvadoreña es que invierte muy poco y por ende consume en exceso. Para que una economía pueda tener un crecimiento a mediano y largo plazo necesita sacrificar consumo presente y destinarlo a inversión, se considera que la inversión debe estar por arriba del 25% del PIB de forma sostenida, y esta relación nunca se ha logrado, al menos de 1960 a la fecha.

La etapa de mayor crecimiento que se ha observado aconteció entre 1960-69 cuando la economía presentó una tasa promedio cercana al 6%, y la inversión fue de alrededor de 20% respecto del PIB. Después de esa época la economía no ha presentado tasas de crecimiento altas y la inversión ha estado lejos de llegar al 25% respecto del PIB.

Entre 1990 y 2008 el promedio de la inversión fue de 16.7% como proporción del PIB, lo que representa un alejamiento de 8.3% por sobre el mínimo recomendado. Mientras que entre 2009 y 2016 el promedio fue de 13.9%, lo que representa un alejamiento de 11.1%. Después de los Acuerdos de Paz la economía ha invertido de una forma no satisfactoria con los requerimientos que exige una economía dinámica. Gráfico 9.

En contraposición, la variable consumo ha sido altamente dinámica, entre 1990 y 2008 en promedio 99.1% respecto del PIB y en el período 2009 y 2016 subió a 103.2%. La explicación de este comportamiento macroeconómico entre inversión y ahorro proviene de medidas de política económica que se adoptaron en los inicios del modelo neoliberal, que provinieron de cuál debería ser el mejor mecanismo para esterilizar el efecto inflacionario del flujo de remesas, que han representado entre 16% y 18% respecto del PIB, y con la finalidad de evitar la *enfermedad holandesa*³ que traería el flujo de remesas se propuso por economistas de la Universidad de Chicago que se hiciera facilitando la importación de bienes de consumo, de ahí la desgravación arancelaria, la firma de tratados comerciales, la apreciación cambiaria al mantener invariable el tipo de cambio, entre otras medidas adoptadas.

La relativa abundancia de divisas se ha desperdiciado al fomentar importaciones de bienes de consumo y no aprovecharla para fortalecer la economía a través de su utilización en la importación de bienes de capital, en capacitación técnica de la mano de obra (becas para doctorados en ciencias) y otras modalidades. Lo que hubiese repercutido en poder contar con un mejor ambiente para inversión.

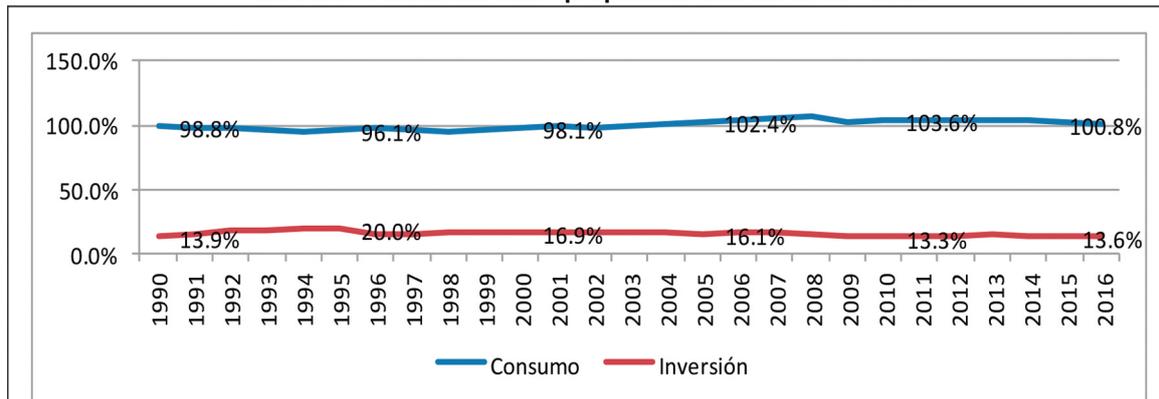
³ La enfermedad holandesa se refiere a que en Holanda cuando se descubrió petróleo en el Mar del Norte, de repente experimentó una creciente masa monetaria que generó inflación, precisamente es la tendencia al alza en los precios lo que se denomina enfermedad holandesa.



Como resultado de la liberalización comercial, la balanza comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos se han desajustado. El desbalance comercial es tal, que las importaciones superan con mucho al monto de las exportaciones, situación que se traduce en que la demanda interna presenta un

alto componente importado, lo que se refleja en un menor dinamismo hacia la producción interna, con lo cual, no se aprovecha de forma adecuada el elevado nivel de consumo nacional de que se dispone, que en términos macroeconómicos es similar o incluso superior al PIB.

Gráfico 9
Consumo e inversión como proporción del PIB. 1991 - 2015



Fuente: Cálculos propios con base a datos del Banco Central de Reserva

5.7. Economía que fomenta importaciones y castiga exportaciones

En 1989, cuando Cristiani toma posesión de la presidencia, buena parte de su propuesta económica era la de fortalecer las exportaciones, se indicó en su momento que estaba por su fortalecimiento, para ello se eliminaron todos los impuestos a las exportaciones (que durante el modelo ISI fueron parte fundamental del mismo), y se esperaba que se lograra tener superávit comercial.

Pero lo que en realidad ha acontecido, es lo contrario, si bien es cierto que las exportaciones han crecido, las importaciones han sido más dinámicas, prueba de ello es el creciente nivel del déficit comercial. En la práctica lo que se ha tenido es un modelo fomentador de importaciones y ha generado un sesgo anti exportador, tal como se indicara en el literal anterior, proveniente de la desgravación arancelaria y de sobrevaluación de la moneda (entre 1991 y 2008 el tipo de cambio se mantuvo en $\text{¢}8.75$ por dólar y el tipo de cambio de paridad con el dólar debería haber sido de $\text{¢}11.05$ por dólar hacia 2008 (Lazo. 2011)).

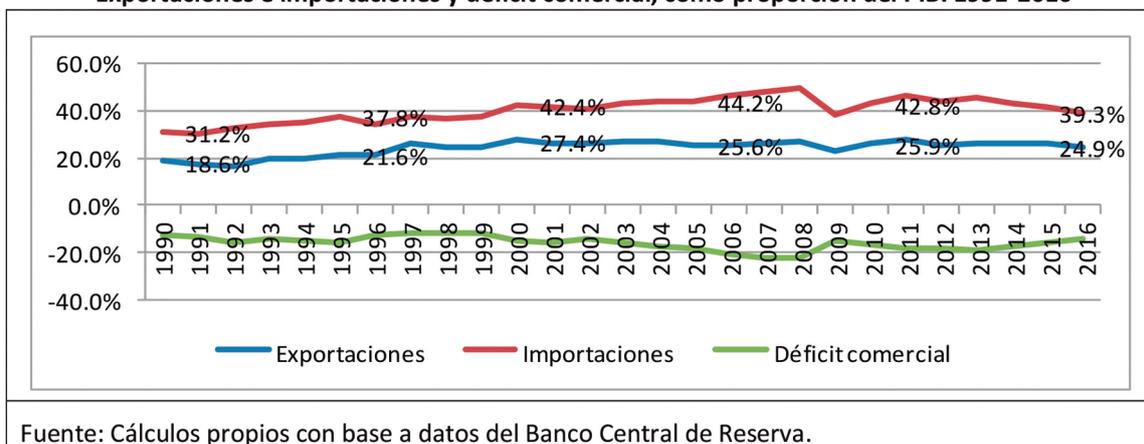
De acuerdo con el Gráfico 10, se observa que entre 1990 y 2008 una tendencia creciente de las importaciones, como consecuencia de los efectos de la crisis mundial que se inició en 2008, dicha tendencia se rompe e inicia un declive en su importancia, que es explicada ante todo por la sensible reducción en el precio de los hidrocarburos.

Por su parte, las exportaciones han mantenido una tendencia hacia una mayor participación como proporción del PIB, que es lenta.

El comportamiento del déficit comercial ha sido variable, entre 1990 y 1999 representó una media de 13.8% respecto del PIB, entre 2000 y 2009 subió a 17.9% y de 2010 a 2016 experimentó una leve reducción y llegó a ser de 17.4%. Se observa un nivel crónico de déficit comercial, que dista mucho del propósito que se dijera cuando se inició con la puesta en marcha del modelo neoliberal, de que se tendría una política de fomento de exportaciones, y como ya se indicara, en realidad lo que ha acontecido es una política de favorecimiento a las importaciones.



Gráfico 10
Exportaciones e importaciones y déficit comercial, como proporción del PIB. 1991-2016



5.8. Baja carga tributaria y tributación regresiva

Uno de los aspectos primordiales del Consenso de Washington es la reforma tributaria, que conduce a privilegiar la tributación indirecta, basada en el principio tributario de neutralidad⁴, simplificar la estructura tributaria (depender a lo máximo de 4 tributos), simplificar el impuesto a la renta (reducir tramos y reducir tasas marginales), así como eliminar tributos que afecten o tiendan a reducir las decisiones de inversión.

En El Salvador todo se aplicó, se colocó el IVA, se simplificó el impuesto a la renta (la renta de empresas pasó de tener 25 tramos y una tasa marginal máxima de 65% a tener un solo tramo con tasa única de 25%, que posteriormente fue aumentada a 30%), se eliminaron los impuestos a la herencia y donaciones, así como al patrimonio y a las exportaciones y El Salvador continúa siendo el único país de América Latina que no cuenta con un impuesto que grave la riqueza.

La estructura tributaria se caracteriza por ser regresiva, predominan los tributos indirectos, en 1990 por cada dólar recolectado de tributos directos se recaudaban \$2.92 de tributos indirectos, esta

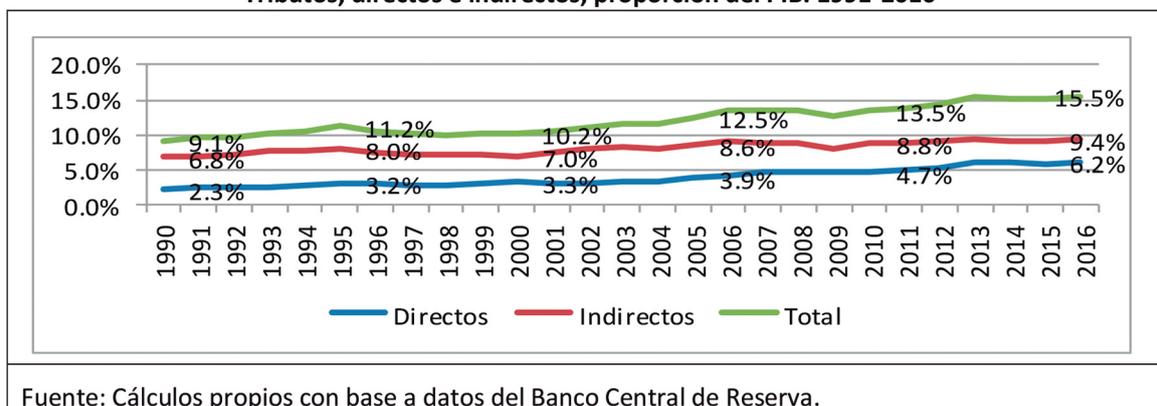
⁴ El principio de neutralidad indica que los tributos no deben alterar la preferencia de los agentes económicos, ni modificar los precios relativos de los bienes y servicios, es decir, deben gravar todos los bienes y servicios con la misma tasa, alícuota o proporción. El ejemplo más claro al respecto es el IVA con tasa única, general y sin exclusiones.

proporción se ha ido reduciendo con el transcurso del tiempo, en 1995 pasó a ser \$2.53, en 2000 llegó a \$2.13, en 2005 experimenta un leve incremento a \$2.18, en 2010 baja del umbral de los dos dólares y llegó a ser de \$1.90 y se cierra en 2016 con \$1.50. Lo que esta situación indica es que cada vez se ha ido reduciendo la regresividad, sin que desaparezca. A partir de 2009 se han aplicado varias reformas fiscales que han tendido a reducir regresividad tributaria.

En términos de simplificación, en la actualidad se depende de dos tributos: IVA y renta, entre ambos se recolecta 83.3% del total.



Gráfico 11
Tributos, directos e indirectos, proporción del PIB. 1991-2016



Fuente: Cálculos propios con base a datos del Banco Central de Reserva.

Por otra parte, se tiene una baja presión tributaria, en 1990 fue de 9.1% en 1995 llegó a 11.2%, en 2010 baja a 10.2%, en 2005 sube a 12.5% y se cierra en 2016 con 15.5%. Gráfico 11. Si bien es cierto que se ha logrado incrementar la captación tributaria como proporción del PIB, todavía resulta ser insuficiente. De acuerdo con datos de CEPAL, hacia 2015 en la Región Centroamericana, las presiones tributarias fueron las siguientes: Guatemala 10.4%, Costa Rica 13.3%, El Salvador 15.0%, Nicaragua 15.3%, Honduras 16.9% y el promedio de América Latina se situó en 18.1%. El Salvador se encuentra en la medianía de la América Central y 3.1% puntos por abajo del promedio de América Latina y El Caribe (CEPAL, 2015).

5.9. Gobierno con insuficientes ingresos para atender compromisos

El Salvador, tal como se indicó en el literal anterior, cuenta con una baja presión tributaria, esta situación, radica en una real debilidad pública, ya que capta pocos recursos para poder hacerle frente a los compromisos que como gobierno debe atender, de ahí la limitante estructural que tienen los gastos públicos y la persistencia crónica de déficit fiscales.

Según los datos del Gráfico 12, entre 1990 y 1999 el total del gasto como proporción del PIB alcanzó 18.1%, subió ligeramente a 18.7% entre 2000 y 2009 y experimentó un alza a 21.5% para los años que van de 2010 a 2016.

Por su parte el nivel del déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF), que nunca se ha disparado de forma exabrupta, entre 1990 y 2016 el nivel máximo llegó a 4.6% respecto del PIB en el año de los Acuerdos de Paz, el segundo en importancia que en 2009 con 3.9% año de la mayor afectación por la crisis mundial, el tercero aconteció en 2001 con 3.6% año de los dos terremotos.

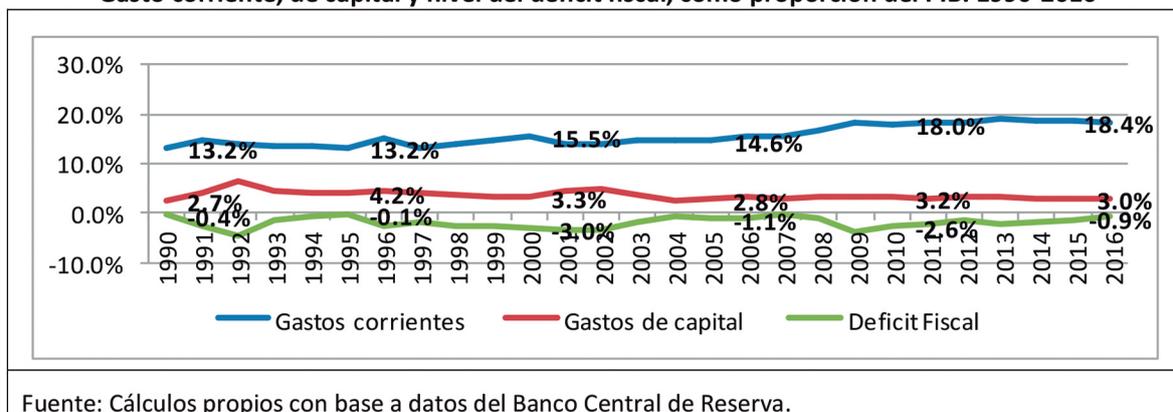
Un aspecto preocupante es la baja participación que tiene la inversión o gasto de capital del SPNF, en toda la serie considerada, de 1990 a 2016 el promedio de esta variable es de apenas 3.6% del PIB, con lo preocupante que entre 2010 y 2016 sea todavía más baja, con 3.0% respecto del PIB.

De acuerdo con CEPAL, en la región los indicadores por países de América Central, hacia 2015 la proporción que representa el total del gasto respecto del PIB es la siguiente: Guatemala con 13.1%, El Salvador 16.5%, Nicaragua 18.3%, Costa Rica 20.8% y Honduras 22.5%, del promedio de América Latina y El Caribe fue de 25.6% (CEPAL, 2015).

Según los datos de CEPAL, El Salvador cuenta con un nivel de gasto público que es bastante bajo, sólo por arriba de Guatemala y a 9.1% por abajo del promedio de América Latina y El Caribe



Gráfico 12
Gasto corriente, de capital y nivel del déficit fiscal, como proporción del PIB. 1990-2016



5.10 Gobierno con deuda creciente

En los dos literales anteriores queda claro que el SPNF tiene una insuficiencia crónica de ingresos tributarios y por otra parte la totalidad de gastos supera a la captación, de ello deriva en el crónico déficit fiscal de que adolece, para poder cubrir la brecha que deja el déficit, se recurre a operaciones de endeudamiento, en materia de economía fiscal, el déficit es cubierto con endeudamiento. De ahí que se tenga un nivel creciente de deuda del SPNF. Y a las operaciones de endeudamiento del SPNF se le ha agregado una nueva presión derivada de las obligaciones que requiere la privatización de pensiones que se inició en 1998, que se explican fundamentalmente por los pagos de pensiones de la transición, es decir para cubrir lo que hay que trasladarle a los jubilados que se quedaron en el sistema público (ISSS e Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos –INPEP-) cuyas reservas técnicas se agotaron en 2001, así como de aquellos que pudiendo quedarse en el sistema público optaron por trasladarse a una Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) y que se conocen como Optados A y B, y a los B a partir de 2006 se les reconoce derechos de pensión vitalicia similar a que si se hubiesen quedado en el sistema público. También presiona el hecho de que cuando a un pensionado de AFP se le agota su cuenta individual, pasa a recibir pensión mínima con responsabilidad del Estado.

El endeudamiento creciente del Sector Público ocasionado por obligaciones de pensiones obedece que fue una reforma que se hizo muy a la ligera,

sin considerar los costos de la transición y lo más grave, sin una reforma fiscal que apalancara dichas obligaciones.

De acuerdo con información del Gráfico 13, la Deuda Total en 1991 representó 65.4% del PIB y en 2016 la proporción es similar con 67.4%, pero en 1998 alcanzó su punto más bajo, con 38.6%, a partir de dicho año ha experimentado una tendencia creciente. La deuda del SPNF siguió una tendencia muy similar a la del total de la deuda, pero a partir de 2006 se rompe esta tendencia paralela cuando aparece el endeudamiento para el pago de pensiones derivado del Fideicomiso de Obligaciones de Pensiones (FOP). A finales de 2016 la deuda derivada de pensiones representa 23.9% respecto del PIB y la tercera parte del total del saldo de la deuda pública.

El saldo de la deuda del SPNF ha presentado la siguiente evolución: entre 1990 y 1999 promedió 40.3% respecto del PIB, entre 2000 y 2009 alcanzó 40.2%, sin experimentar sobresaltos, pero entre 2010 y 2016 sube a 48.1%, si bien se incrementa, no lo hace de forma desproporcionada.

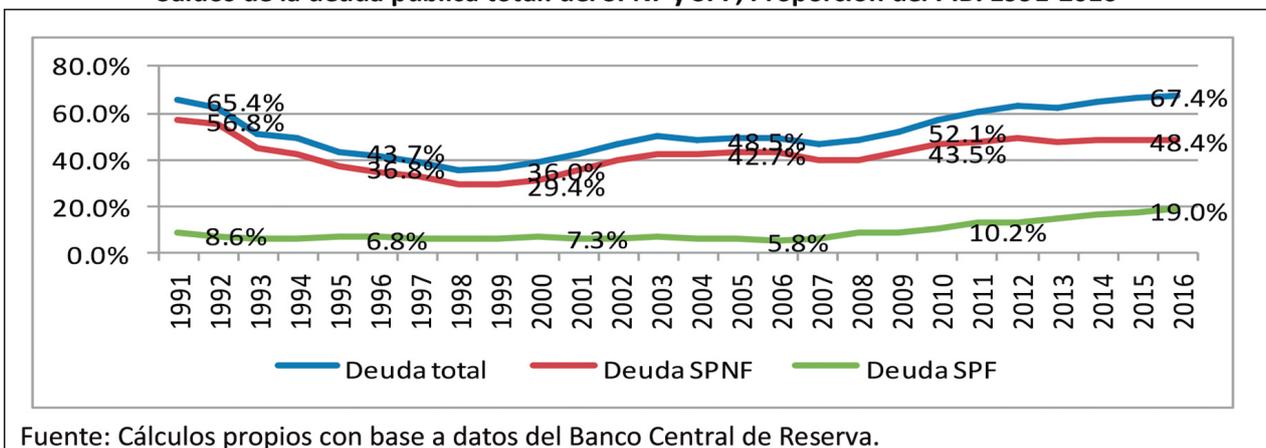
Por su parte, el saldo de la deuda del SPF, entre 1990 y 1999 representó 6.8% respecto del PIB y no experimentó cambio entre 2000 y 2009. Pero a partir de 2010 si hay un cambio significativo y más que duplica su participación al llegar a 14.9%. La explicación es que el endeudamiento por pensiones derivada del FOP a partir de 2006, se refleja en las cuentas del SPF, aunque el pago de su servicio (amortización e intereses) es obligación del SPNF.



Esta situación de la deuda pública, derivada del manejo de la privatización de pensiones, ha conducido a situaciones de crisis fiscal, de caída en calificaciones de riesgo y en impagos de compromisos. Que ha encendido ya no alertas sino alarmas sobre el futuro del esquema de pensiones privadas, ha derivado en al menos cuatro propuestas de reformas al mismo, presentadas por el Gobierno en primer trimestre de 2016 y en 2017 han aparecido tres propuestas, la abanderada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

(FUSADES), algunos sindicatos, etc., la presentada por el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), y la del movimiento social. Las cuatro coinciden en que se está en situación de crisis, que la crisis deriva en que la cuenta individual tal cual requiere cambios, que exige transformación y que deben existir dos pilares, uno de cuenta individual y otro pilar solidario, en lo que difieren es sobre quién debe administrar el pilar solidario. Habrá por tanto una transformación importante en el tema de pensiones.

Gráfico 13
Saldos de la deuda pública total: del SPNF y SPF, Proporción del PIB. 1991-2016



Fuente: Cálculos propios con base a datos del Banco Central de Reserva.

5.11 Economía con lento crecimiento

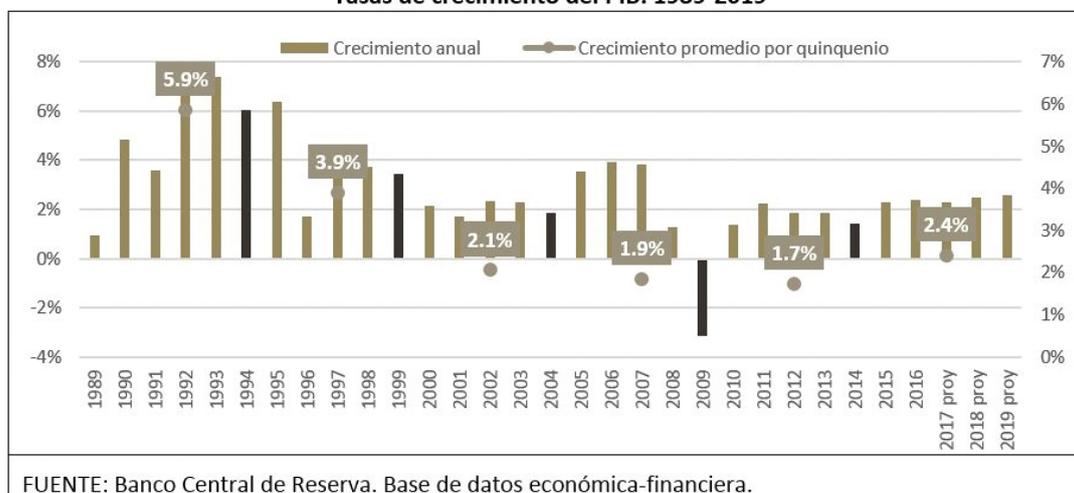
La economía salvadoreña en el período 1990 a 2016 ha experimentado varias propuestas de crecimiento, que van desde la liberalización de la economía, la desgravación arancelaria, la de hacer de El Salvador una gran zona franca, de dolarizar, de apoyar sectores sociales que históricamente han estado marginados (contar con mayor demanda interna mediante penetración de mercado a través de redistribución del ingreso – reducción del Índice de Gini), de contar con una política de transformación productiva. Pero la economía no responde con crecimiento económico altamente dinámico, tasas por arriba del 5% y sostenidas durante un largo período.

El Gráfico 14 es claro en mostrar que **se está lejos de poder contar con una economía que sea verdaderamente dinámica. Hay quienes**

se atreven a indicar que el verdadero problema radica en la extrema polarización que se tiene en la sociedad y que mientras no se resuelva, cualquier medida de política económica que se adopte será ineficaz o al menos limitada en su capacidad de reactivar la economía.



Gráfico 14
Tasas de crecimiento del PIB. 1989-2019



5.12 Reconstrucción en la estructura económica, largo plazo. 1950-2015

A partir de 1950 han transcurrido 66 años, se han aplicado dos grandes transformaciones, una que va de 1950 a 1989, que hemos denominado de aplicación del estado de bienestar, con aplicación del modelo ISI y de aplicación de reformas estructurales, también incluye a la mayor parte del conflicto interno que desangró a la sociedad salvadoreña. La otra que se inició en 1989 y que se mantiene vigente, cuyas principales características que la definen es el desmontaje del modelo ISI y sustituido por el modelo neoliberal basado en el Consenso de Washington y a partir de 2009 se le introduce lo social con enfoque de derechos.

Sin lugar a dudas que la estructura económica ha experimentado profundas transformaciones. De acuerdo con el Gráfico 15, en 1950 la estructura económica estaba dominada por la producción terciaria o de servicios, con un aporte de 47.8%, le seguía el sector primario o agropecuario con 38.6% y el secundario a industrial con apenas 13.6%.

A partir de dicho año la participación de los servicios no ha dejado de crecer, en 1960 su aporte al PIB era de 54.5%, en 1970 sube a 55.3%, en 1980 llega a 57.1%, en 1990 a 60.8% en 2010 a 61.1% y en 2015 64.7%. La economía salvadoreña ha ido fortaleciendo su economía en la parte de servicios y en la actualidad prácticamente dos terceras partes del PIB son aportadas por actividades terciarias.

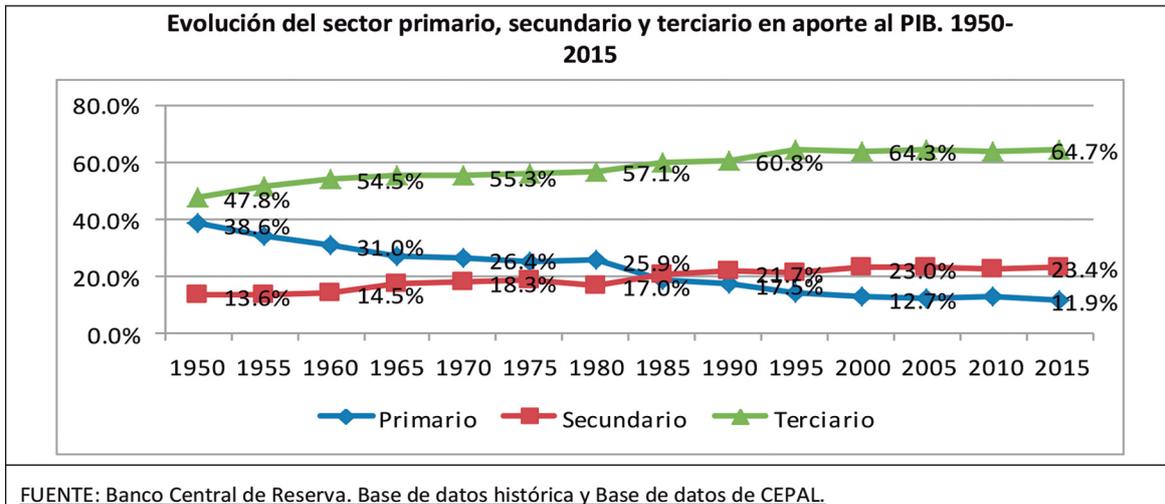
Por su parte, el sector agropecuario mantiene un constante declive en su aporte al PIB, si en 1950 aportó 38.6%, en 1960 contribuyó con 31.0%, en 1970 reduce a 26.4% en 1980 lo hace aún más a 25.9%. Durante todos estos años, a pesar de ir perdiendo participación se mantuvo por arriba del sector industrial y ya en 1985 se produce un hecho relevante, es desplazado a tercer lugar y es superado por el sector industrial, su aporte de 18.9% es inferior a la participación industrial con 20.7%. En 1990 contribuye con 17.5%, las repercusiones del conflicto afectaron fuertemente al sector agropecuario, debe tenerse en cuenta que el principal teatro de acción del conflicto se desarrolló en áreas rurales; en 2000 con apenas 12.7% en 2010 llega a 13.1% y cierra en 2015 con 11.9%. En 65 años perdió nada menos que 26.8% de aporte al PIB.

Por su parte, el sector secundario o industrial que en 1950 aportó 13.6% al PIB inició un crecimiento en su contribución al PIB, en 1965 gracias al MERCOSUR ya había subido a 17.3%, en 1970 llega a 18.3% al inicio de la guerra, en 1980 experimentó una ligera reducción a 17.0%, a la salida del conflicto estaba por arriba del 20% y se ha mantenido con ligeros cambios en la época postconflicto, ya en 2000 contribuye con 23.0%, en 2010 lo hace con 22.8% y cierra en 2015 con 23.4%.



Gráfico 15

Evolución del sector primario, secundario y terciario en aporte al PIB. 1950-2015



S

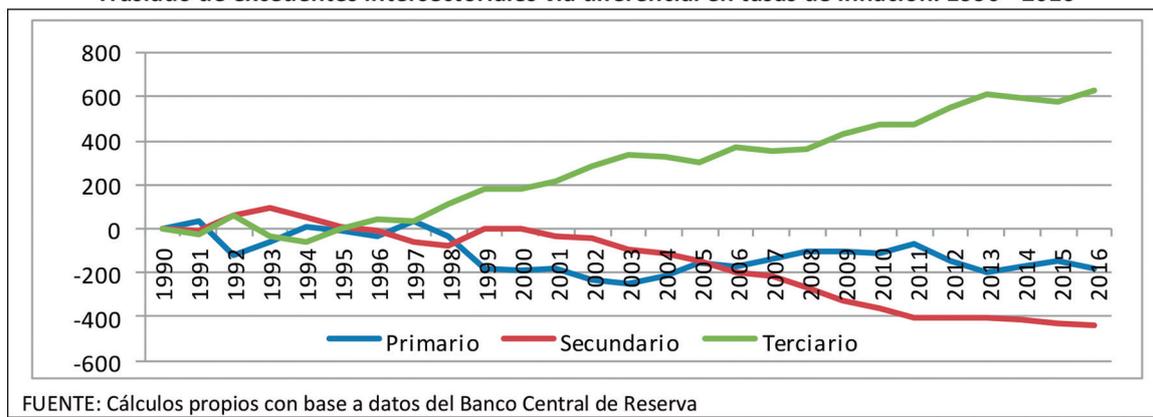
medidas neoliberales aplicadas tienen un sesgo anti-industrial, la desgravación arancelaria, la firma de tratados comerciales, la dolarización que conlleva a una sobrevaluación de la moneda, no representan medidas en pro del sector industrial. Si bien es cierto que las medidas de impulsar las zonas francas han logrado compensar en cierta medida el sesgo anti-industrial, no ha logrado revitalizar dichas actividades, prueba de ello es el relativo estancamiento en su contribución al PIB que se observa desde 2000.

que trae el diferencial en tasas de inflación. Durante el tiempo que tiene de vigencia el neoliberalismo se ha operado cierta reestructuración en el aparato económico. Para poder analizar dichos cambios se han realizado cálculos sobre la diferencia entre la estructura del PIB a precios constantes con la del PIB a precios corrientes, ello sirve para medir el impacto de la inflación, que afecta de manera diferente a todos los sectores económicos, habrá sectores que presentan una inflación por arriba del promedio de la economía y viceversa⁵.

A manera de comprobación del sesgo anti-industrial que ha traído consigo el modelo neoliberal se ha

Gráfico 16

Traslado de excedentes intersectoriales vía diferencial en tasas de inflación. 1990 - 2016



5 La metodología utilizada para el cálculo del traslado intersectorial de excedentes económicos ocasionado por el diferencial inflacionario es mediante los siguientes pasos: Primero, se obtienen dos series de datos, una a precios corrientes y otra a precios constantes, las dos deben partir del mismo año definido como base. Segundo, se toma la serie de

datos anual del PIB por sectores, a precios corrientes y a precios constantes. Tercero, para la serie de datos anualizada a precios corrientes y a precios constantes se calcula su estructura, es decir el porcentaje que cada sector tiene respecto del total del PIB. Cuarto, con ambas series de datos en la estructura, por cada año de la serie, del PIB por sectores, a precios corrientes



Los cálculos se presentan en el Gráfico 16, de el se puede deducir dos grandes momentos, uno que va de 1990 a 1998 en donde la inflación al interior de cada sector no se diferencia de lo que ha acontecido con los otros sectores. Pero la situación se modifica de forma drástica a partir de 1999, el sector servicios se dispara en cuanto percibir excedentes de los otros dos sectores y es el gran ganador.

Mientras que la industria y el agropecuario se convierten en trasladadores netos de excedentes, disputándose quien entrega más en cada año que pasa, de 1999 a 2005 el agropecuario entrega más que el industrial, pero a partir de 2006 esta situación se revierte y el sector industrial pasa a comandar la entrega de excedentes por la vía de tener una tasa de inflación por abajo que presenta el sector servicios y la que tiene el agropecuario.

Con la finalidad de presentar cuánto se ha operado con este tipo de cálculos, entre 1990 y 2016 se ha trasladado nada menos que \$7382.8 millones que en términos netos han ido a parar al sector terciario, que representa nada menos que el 27.6% del PIB corriente de 2016.

De ese total que ha recibido el terciario, \$4232.2 millones han salido del sector industrial y \$3150.7 millones del agropecuario. Más claro no queda que el modelo neoliberal ha perjudicado la producción de bienes materiales (industriales y agropecuarios) y ha beneficiado a la producción de servicios.

6. A Manera De Conclusión

La aplicación del modelo neoliberal no ha logrado resolver los ingentes problemas estructurales,

y a precios constantes, se procede a realizar una resta, a la estructura que cada sector tiene a precios constantes se le resta la estructura que el mismo sector tiene a precios corrientes y dicho resultado se multiplica por el PIB corriente de cada año, si el resultado tiene un valor negativo significa que dicho sector trasladó excedentes a otros sectores, ocasionado por el hecho de que la inflación de dicho sector es inferior a la inflación promedio de la economía; mientras que si el resultado arroja un valor positivo, significa que dicho sector está recibiendo excedentes de otros sectores, ocasionado por el hecho de que la inflación de dicho sector es superior a la inflación promedio de la economía. Se debe tener claro que si un sector aparece transfiriendo excedente no debe ser interpretado como que pierde, sino que no logra un beneficio extra a través de un incremento de precios

económicos y sociales, lejos de ello muchos desbalances se acrecentaron. A partir de 2009 cuando se introdujo el enfoque de derechos hacia las personas que se ha logrado garantizar ciertos indicadores sociales.

En el ámbito económico se ha puesto en marcha la Política de Transformación Productiva que privilegia seis actividades que cuentan con ventajas comparativas reveladas. Pero los resultados en lo social y económico se ven debilitados por la grave restricción fiscal, de igual manera la polarización política dificulta la aplicación de medidas que puedan mejorar la situación económica.

Las oportunidades de ocupación con ingresos dignos no llegaron a cristalizarse, lo que ocasionó que para una buena cantidad de salvadoreños se fueran desvaneciendo las esperanzas y las expectativas de mejorar su situación; la emigración – que se había iniciado en menor medida en las décadas anteriores – representó el camino que anualmente toman decenas de miles de salvadoreños buscando las oportunidades que no encuentran en su país. Las remesas que los migrantes envían a sus familias se convirtieron en un importante ingreso de divisas que sirve para paliar los problemas de la balanza de pagos, a la vez que pasaron a tener un importante papel como instrumento para respaldar el consumo, y a través de la circulación dinamizan la economía en su conjunto. En la práctica se pasó, como dice el PNUD, a un “modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra” (PNUD, 2013).



BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997” **El Estado en un mundo en transformación.**
- BROWNING, David. *El Salvador la tierra y el hombre.* Dirección de Publicaciones e Impresos. CONCULTURA. El Salvador. Cuarta Edición. 1998.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina.* 2016. Chile.
- CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe.* 2015.
- DADA HIREZI, Héctor. *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos.* Fundación Heinrich Böll. 2017
- LAZO, José Francisco. *Para entender finanzas públicas.* UCA Editores 2016. El Salvador.
- LAZO, José Francisco. *Evaluación del proceso de dolarización y sus perspectivas.* Trabajo realizado en 2011 y no publicado.
- LAZO, José Francisco. *El Salvador. Papel de la Política Gubernamental a Través de las Finanzas Públicas: (1974-1992).* Tesis para obtener el grado de doctor en la Universidad Iberoamericana México, Distrito Federal. Graduado en 1996
- MARTÍNEZ PELAEZ, Severo. *La patria del criollo.* EDUCA 1975 Costa Rica
- Ministerio de Economía. *Informe de comercio exterior 2016*
- Ministerio de Economía. DIGESTYC. Sobre la base de la *Encuesta de Hogares de propósitos múltiples* de cada año
- PNUD. “Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013”. *Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible.* Diagnóstico y propuesta
- TEJERINA, Luis y MUNÓZ, Laucel. *20 años de reducción de pobreza y desigualdad en El Salvador.* BID. 2015.
- TURCIOS, Roberto. *Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016.* Fundación Heinrich Böll. 2017.
- VILLALONA, César Augusto. *“La dolarización de El Salvador”.* Mimeografiado. Sin Fecha
- Williamson, John. “No hay consenso en el significado”. *Finanzas y Desarrollo* Septiembre 2003. FMI. Washington.



Autor

José Francisco Lazo Marín

Doctor en Ciencias Sociales. Master en Economía y Política Internacional. Licenciado en Economía.

Viceministro de Comercio e Industria. Presidente de CORSAIN. Miembro del Concejo Directivo del Banco Central de Reserva. Asesor del Ministerio de Economía. Catedrático Universitario.

Impresión

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org

www.fesamericacentral.org

Responsable: Flor de María Alvarez de Goitia, Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org