



**SÍNTESIS Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA
RECIENTE EN EL SALVADOR (PERÍODO 2004-2009)
TRAYECTORIA PREVIA A LA DETONACIÓN
DE LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL**

Jesús Evelio Ruano P.

Serie Documentos de Trabajo 004-2009

Agosto 2009
Heredia, Costa Rica

RESUMEN

El presente trabajo analiza lo más relevante de la situación reciente de la política económica en El Salvador, con énfasis en las medidas impulsadas por el Gobierno del Período 2004-2009.

El análisis inicia por una revisión de las medidas de política y una descripción, aunque superficial, de la situación buscando dar contexto al lector acerca del marco de tales medidas.

Se destaca el manejo fiscal y monetario responsable por parte del Gobierno, importante para dar una seguridad y estabilidad al país que trasciende a los ámbitos de producción, comercio, financiero y de inversión.

Luego se señalan las graves deficiencias que existen en términos de desarrollo humano, y que a pesar de las iniciativas, hace falta un esfuerzo más decidido que se refleje en indicadores clave.

Se aplaude el esfuerzo de atracción de inversiones que ha dado frutos, sin ignorar que los sectores de destino de la IED no los define la voluntad del Gobierno, sino son resultado de las deficiencias de desarrollo humano existentes. Se critica el énfasis excesivo sobre la inversión en infraestructura como motor del desarrollo económico.

Sobre políticas de recursos naturales se critica la imposibilidad de resaltar medidas comparables al nivel de desafío que presenta manejar un país con tal grado de presión demográfica.

Para concluir se analiza la dimensión política y la dinámica de una sociedad muy fuertemente marcada por la guerra civil y por la existencia de dos actores sociales antagónicos en una escena de incipiente consolidación democrática. La idea es entender cómo la política viene en cierta medida determinada por los resultados de este juego, concluyendo que el bloque de derecha ha sido el principal artífice de la dirección que ha tomado la política durante este período.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	ANÁLISIS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN EL SALVADOR	4
2.1	Política Macroeconómica	4
2.1.1	Política Fiscal	4
2.1.2	Política monetaria y cambiaria	6
2.1.3	Políticas del Sector Externo	7
2.2	Política de Desarrollo Humano	8
2.2.1	Políticas de empleo	8
2.2.2	Políticas de distribución del ingreso	8
2.2.3	Políticas de salud y educación	9
2.3	Políticas de Inversión	10
2.3.1	Inversión pública	10
2.3.2	Inversión Extranjera Directa	11
2.4	Política de Recursos Naturales	11
2.5	Panorama general	12
III.	Dimensión Política	11
3.1	Dinámica de la Política Económica en El Salvador	14
3.1.1	Sociedad Civil	15
3.1.2	Asamblea Legislativa	15
3.1.3	Gobierno	15
3.1.4	Otras organizaciones del Estado e instituciones autónomas	15
3.1.5	Grupos de Presión	16
3.1.6	Organismos Internacionales	16
3.1.7	Partidos Políticos	17
3.1.8	Influencia de la Administración Pública	17
3.1.9	Influencia de los Asesores independientes	17
IV.	PROPUESTAS DE POLÍTICA	18
5.1	Propuestas de política económica	18
5.2	Desafíos de la política económica en El Salvador	19
V.	BIBLIOGRAFÍA	20

SÍNTESIS Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA RECIENTE EN EL SALVADOR (PERÍODO 2004-2009)¹

Jesús Evelio Ruano P.²

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo central del trabajo es analizar los principales aspectos de la política económica en el área macroeconómica, de desarrollo humano, de inversión y de recursos naturales para luego discutir la dinámica de generación de política que produce los resultados analizados y realizar propuestas de acción hacia esos aspectos.

La metodología seguida para el análisis se ha realizado a través de una investigación de los diversos indicadores y medidas de política más relevantes aplicadas durante los años recientes (Período 2004-2009). El esquema de investigación utilizado se divide en distintas áreas de política pública, reconociendo cuatro grandes áreas: Política Macroeconómica, de Desarrollo Humano, Inversión, Recursos Naturales así como también se realiza un análisis paralelo de la Situación Política actual.

Dentro del área Macroeconómica se analizan la Política Fiscal, Monetaria, Cambiaria y Externa, mientras que para el área de Desarrollo Humano se revisan las Políticas Sociales de Empleo, Distribución de Ingreso, Salud y Educación. En el área de Inversión se analiza la ejecución de Inversión Pública en general así como la de Infraestructura, incluyendo la Inversión realizada por el sector privado exterior (Inversión Extranjera Directa). En el área de Recursos Naturales se estudian las políticas de Turismo, Cambio climático, Servicios ambientales y Energía.

Al terminar el análisis de los indicadores y medidas de Política Pública se aborda el área de Política, analizando la posición actual del Gobierno, ejes fundamentales, situación de la Asamblea Legislativa y luego un balance general sobre Gobernabilidad, Estabilidad y Transparencia. A partir de este diagnóstico se realiza un análisis de la dinámica de la política económica en El Salvador

El documento se estructura con un diagnóstico de los indicadores más relevantes de la situación actual de la política económica en El Salvador, con énfasis en las medidas más recientes impulsadas por el actual Gobierno, en la Sección 2. Esta incorpora un análisis del panorama macroeconómico del país –considerando el importante impacto de las remesas familiares–, pasando luego al estudio de las políticas de desarrollo humano, en el cual se recupera del estudio más reciente del PNUD la conclusión de que la situación del empleo es uno de los principales problemas actuales del país. Posteriormente se revisan las políticas de inversión (muy relacionadas al tema del empleo) dentro de las cuales se identifica una muy importante apuesta por la inversión en infraestructura. La cooperación estadounidense es clave dentro de este rubro. Las políticas de recursos naturales comienzan a tomar preponderancia aunque todavía sin implicar la agresividad apropiada a la presente situación de deterioro ambiental.

¹ El presente trabajo desarrollado en la Maestría en Política Económica del Centro Internacional de Política Económica (CINPE) es parte de la iniciativa denominada “Desafíos de la Política Económica” que analiza la situación actual y perspectivas de la práctica de la política como parte del curso de ‘Política Económica’, con la asesoría de MSc. Suyen Alonso, Investigadora y PhD. Rafael Díaz, Profesor e Investigador ambos de CINPE.

² Estudiante de la Maestría en Política Económica del Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional. Correo electrónico: evelioruano@gmail.com, Teléfono: 2263-4550.

En la sección 3 se presenta un panorama de la dimensión política de una sociedad que está muy fuertemente marcada por la guerra civil cesada en 1992 y que se encuentra en proceso de consolidación democrática. Entender la dinámica de la política económica en El Salvador, implica comprender cómo funciona el proceso de toma de decisiones, para lo cual es necesario identificar a los actores principales del proceso, así como las fases de elaboración de la política económica en el país, distinguiendo el papel que cada actor juega e incluyendo las importantes influencias que puedan ejercer la Administración Pública y otros Asesores económicos.

Finalmente en la Sección 4, a manera de conclusiones se presente propuestas de la política económica y los desafíos principales que enfrenta El Salvador.

II. ANÁLISIS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN EL SALVADOR

2.1 Política Macroeconómica

Luego de superar una década de bajo crecimiento, la economía empieza a dar signos de recuperación, basándose en el mejor desempeño de todos los sectores de la economía. Sin embargo, las políticas gubernamentales se han dirigido muy poco a tratar directamente sobre los principales determinantes del crecimiento, como son la productividad, la formación de capital y la tecnología. Las políticas deberían estar orientadas principalmente a la formación de capital humano, pero persiste el paradigma obsoleto de crecimiento económico basado en la teoría de ventajas comparativas.

Los principios directores de la política de la última década se basaron en la creencia de que la abundancia de mano de obra permitiría atraer inversiones intensivas en este factor productivo y así lograr mejores tasas de crecimiento, dejando totalmente de lado el incremento de los niveles de formación y educación que permitieran actuar sobre los determinantes del crecimiento mencionados al principio.

La política económica de crecimiento está centrada en la creación de nuevas infraestructuras públicas, como redes de transporte, energía, comunicaciones, pero que al carecer de soporte en otras áreas que son importantes para el estímulo de la inversión, no resultan de acuerdo a lo esperado.

2.1.1 Política Fiscal

El país ha logrado sostener una disciplina tributaria basada en el principio de utilizar el endeudamiento internacional únicamente para el financiamiento de inversión. Se han sostenido los gastos corrientes con el financiamiento proveniente de los ingresos corrientes, ó como se dice popularmente, sin recurrir al “tarjetazo”. Ayudado por la reforma fiscal que se dirigió a disminuir la evasión y elusión fiscal, se han logrado mantener incrementos sostenidos en la recaudación, que han permitido financiar más holgadamente las actividades del sector público así como aumentar la carga fiscal aunque muy levemente.

Cuadro No 1 INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO**(Millones de Dólares)**

TRANSACCIONES	2004 1/	2005 1/2/	2006 1/2/	2007 1/2/
I. INGRESOS CORRIENTES AJUSTADOS (1)	2,048	2,259	2,648	2,917
A. Tributarios	1,820	2,132	2,488	2,724
1. Renta	534	668	788	933
2. Transferencia de Propiedades	15	16	19	21
3. Importaciones	177	181	200	204
4. Consumo de Productos	74	95	97	98
5. Impuestos al Valor Agregado (IVA)	952	1,104	1,308	1,389
6. Otros	1	1	8	9
B. Contribuciones Especiales (FOVIAL)	67	66	69	70
C. No Tributarios y Otros	228	127	160	193
II. INGRESOS DE CAPITAL	48	49	36	56
III. INGRESOS TOTALES (I + II)	2,096	2,307	2,684	2,973
SUPERÁVIT/DÉFICIT FISCAL (sin Pensiones)	-0.6%	-1.1%	-1.1%	-0.4%
SUPERÁVIT/DÉFICIT FISCAL (con Pensiones)	-2.4%	-3.0%	-2.9%	-1.9%

(1) Ajustados por las devoluciones de Renta e IVA

(2) Preliminares

Fuente: Ministerio de Hacienda (2008)

A pesar de dichos logros, las calificadoras de riesgo Standard & Poor's y Fitch Ratings, increpadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, presionan al país hacia la profundización de las reformas fiscales, para lograr una carga tributaria mayor, condicionando sucesivas calificaciones de riesgo al cumplimiento de dicha condición.

Dadas las políticas de subsidio al transporte público, la energía eléctrica y el gas propano, que debido a las fuertes alzas en los costos de los derivados del petróleo, el sostenimiento de dichas políticas acarrea una mayor presión fiscal sobre los gastos corrientes, por lo que la situación fiscal ha mostrado perspectivas de un potencial deterioro, reflejado en el comportamiento del déficit fiscal. Organizaciones independientes sugieren reconsiderar las estructuras de subsidios actuales, opinan que además de generar esa presión fiscal adicional los subsidios están mal dirigidos y no están beneficiando a las personas más necesitadas, sino a los sectores de clase media que tienen la capacidad de pago para costearse los bienes subsidiados sin necesidad del aporte gubernamental.

2.1.2 Política monetaria y cambiaria

La política monetaria clasificada como de fijación extrema del tipo de cambio o dolarización, mantiene a la economía atada a la política monetaria de los Estados Unidos, sin ninguna posibilidad de injerencia. La Reserva Federal hasta el momento ha mantenido una política de depreciación del dólar frente a otras divisas, por lo que El Salvador ha podido aprovechar la mejora de competitividad por tipo de cambio al realizar exportaciones hacia economías con divisas fuertes frente al dólar como Europa ó Asia, pero dado que el intercambio comercial no es importante hacia esos socios sino que se encuentra principalmente dirigido al mercado estadounidense, las ventajas relacionadas a la política monetaria para el comercio no son significativas.

Cuadro No 2 TASAS DE INTERÉS DE LOS ESTADOS UNIDOS
(US\$)
Tasa de interés para fondos federales

Fecha	+	-	Nivel (porcentaje)
2008			
Abril 30	...	25	2
Marzo 18	...	75	2.25
Enero 30	...	50	3
Enero 22	...	75	3.5
2007			
Diciembre 11	...	25	4.25
Octubre 31	...	25	4.5
Septiembre 18	...	50	4.75
2006			
Junio 29	25	...	5.25
Mayo 10	25	...	5
Marzo 28	25	...	4.75
Enero 31	25	...	4.5

Fuente: Reserva Federal de los EEUU (2008)

En cuanto a estabilidad de precios, el impacto internacional del alza de los combustibles y los 'commodities' han impulsado el índice de precios, pero la política gubernamental de liberalizar el mercado agropecuario –principalmente el de granos básicos– ha llevado paulatinamente a que el sector, sin contar con la protección y los incentivos que existieron en el pasado, vaya perdiendo competitividad y haciendo que la economía vaya dependiendo cada vez más de la importación de alimentos y volviéndose más vulnerable a las tendencias internacionales de precios y disponibilidad de oferta externa.

Cuadro No 3 INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC)

(Dic.- 1992 = 100)

Variación Anual (Dic-Dic)

2002	2003	2004	2005	2006	2007
2.8	2.5	5.4	4.3	4.9	4.4

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR)

El país no ha tenido un historial de moneda débil y por lo tanto no ha sufrido períodos prolongados con altos niveles de inflación persistente. Al recurrir al establecimiento de la dolarización se introdujo una restricción en el manejo macroeconómico que impide introducir distorsiones monetarias al comportamiento de los índices de precios. La medida puede valorarse positivamente por la disciplina que implica.

La liberalización en el comercio internacional, así como en algunos sectores como las telecomunicaciones y electricidad, además de la vigilancia de la recién creada Superintendencia de Competencia permiten que el funcionamiento de mercados competitivos ayude a mantener la estabilidad en los precios.

2.1.3 Políticas del Sector Externo

El principal medio para analizar la situación externa del país lo constituye la Balanza de pagos, en donde para el caso particular de El Salvador las remesas familiares tienen un papel muy importante:

Cuadro No 4 BALANZA DE PAGOS

Millones de US\$

CONCEPTO	2005	2006 ^{1/}	2007 ^{1/}
Transacciones Corrientes			
Balanza Comercial ^{2/}	-2,938	-3,540	-4,073
Balanza de Servicios	-87	-79	-242
Balanza de Renta	-579	-528	-580
Balanza de Transferencias	3,035	3,472	3,776
Cuenta Corriente	-569	-675	-1,119
Transacciones de Capital y Financiera			
Entrada neta de Capital ^{3/}	870	1,129	775
Errores y Omisiones ^{4/}	-360	-382	624
Variación de Reservas Internacionales Netas	59	-72	-280
Nivel de Reservas Internacionales Netas	1,829	1,907	2,198

1/ Cifras Preliminares.

2/ A partir de 1997 las cifras son FOB

3/ A partir de 1997 incluye cuenta de capital y financiera.

4/ Hasta 1996, el saldo de esta cuenta se incluía en la cuenta capital.

Fuente: Banco Central de Reserva (2008).

Al analizar la Balanza de Pagos puede observarse una evolución negativa de la Balanza Comercial, compensada por una evolución positiva de la Balanza de Transferencias, que permite mantener estabilidad en el Nivel de Reservas Internacionales. El comportamiento de ingresos por remesas

familiares mantiene una tendencia ascendente impulsada por la inmigración y favorecida por los beneficios migratorios³ ofrecidos para los salvadoreños por los Estados Unidos, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro No 5 INGRESOS EN CONCEPTO DE REMESAS FAMILIARES

(En millones de US Dólares)

MESES	2004	2005	2006	2007
Total	2547.6	3017.2	3470.9	3695.3

Fuente: Banco Central de Reserva (2008)

2.2 Política de Desarrollo Humano

2.2.1 Políticas de empleo

La mitad de los salvadoreños en edad de trabajar está subempleado o desempleado y sólo el 20% de la población económicamente activa (PEA) tiene “trabajo decente” según los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴.

Las políticas de empleo en El Salvador, se han enfocado en la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo, como la formación profesional a través de instituciones como el INSAFORP y más recientemente el MEGATEC, que buscan lograr la capacitación vocacional de la población para su rápida inserción laboral a sectores económicos de nivel profesional medio.

Se ha buscado muy activamente la atracción de inversiones para la creación de nuevos empleos, principalmente de actividades intensivas en mano de obra, como la maquila y ‘call centers’. Las medidas pasivas no han sido retomadas, como las prestaciones por desempleo ó la jubilación anticipada. La principal falla de la política actual se considera relacionada a las políticas que inciden sobre la regulación del mercado de trabajo, ya que si bien existe legislación relativa a las prestaciones laborales y otras condiciones de protección laboral, en la práctica la aplicación de dichas políticas se ve muy limitada, ya sea por la actuación indebida de los empleadores ó por las propias características del empleo informal, que impiden una fiscalización adecuada de las prestaciones laborales.

La inseguridad derivada de la falta de prestaciones laborales como la salud, pensiones, protección ante despido y otras conlleva un deterioro muy importante en la calidad de vida de las personas, afecta la productividad y por lo tanto la determinación salarial, por lo que se forma una cadena de consecuencias negativas que tiene la desventaja de ser potencialmente reproducible en los grupos familiares asociados a dichos medios de vida.

2.2.2 Políticas de distribución del ingreso

En cuanto a políticas de redistribución del ingreso, es muy importante el Programa de Red Solidaria. Enfocándose en los municipios más pobres del país, realiza transferencias directas condicionadas al cumplimiento de la asistencia escolar de los hijos de las familias así como

³ A través del Régimen de Protección Temporal (TPS).

⁴ Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2007).

controles sanitarios. Las transferencias permiten en alguna medida mejorar la igualdad de oportunidades así como la integración social de estos sectores poblacionales.

Es un programa social del gobierno de El Salvador destinado a atender a los 100 municipios en condiciones de pobreza extrema, severa y alta, mejorando de forma integral las condiciones de vida de las familias, a través de la atención oportuna de educación, salud y nutrición. Además, promueve mejoras en la red de servicios básicos y de desarrollo productivo y de microcrédito, en beneficio de los habitantes de los municipios atendidos.

Sin embargo, dado los positivos resultados del Programa, se hace necesaria la ampliación del mismo hacia sectores mucho más grandes que se encuentran en situación muy parecida a la de los beneficiarios actuales, incluyendo las áreas urbanas.

Los programas de seguridad social son muy limitados, dejando descubiertos a grandes sectores de personas de la tercera edad sin pensiones, personas desempleadas sin ingresos, con única medida de intervención a través del sistema sanitario público muy deficiente en atención, disponibilidad de medicamentos y equipamiento médico.

2.2.3 Políticas de salud y educación

Las políticas de salud y educación han recibido muy poca prioridad de parte del Gobierno en los años recientes. A pesar de esfuerzos aislados e iniciativas innovadoras como el Plan 2021, FOSALUD, rehabilitación de hospitales dañados y otras, las asignaciones presupuestarias continúan reflejando niveles muy alejados de lo que los organismos internacionales recomiendan.

La medida de política insignia del actual Gobierno lo conforma la formación del Fondo Solidario para la Salud, que ha sido la que ha tenido el impacto principal en los indicadores de Salud del país, cuyos fondos se obtienen de los impuestos que afectan a las bebidas alcohólicas, cigarrillos, armas de fuego y municiones, a fin de ampliar a 24 horas la atención médica en unidades de salud del país. En total, cada año se pretende recolectar bajo esta modalidad \$20 millones que conforman el presupuesto del proyecto.

En cuanto a políticas de educación, lo más importante a resaltar es el Plan 2021, porque enmarca todo la intervención del Estado en el área. Este plan es el resultado de un proyecto de gran envergadura que contó con el apoyo de numerosos organismos e instituciones, con elevada participación de los directamente involucrados: estudiantes, maestros, padres de familia y otros. Establece metas tan altas como llevar la escolarización de nivel Básico de un 96% a un 100%, a nivel medio de un 27% a un 90%. En esa misma línea establecen varias metas más en términos de impacto (escolarización, deserción, rendimiento) y recursos (calidad de aulas, servicios a escuelas, recursos informáticos), con el que el Gobierno de Antonio Saca se comprometió y adoptó. Una previsión muy acertada de la Comisión de seguimiento al Plan 2021 formada por ciudadanos notables independientes fue buscar la adhesión del FMLN a la iniciativa y el compromiso de apoyarla. Comenzando las gestiones en 2005, en 2008 se logró el acuerdo entre la Comisión y el FMLN, sin saber aún que finalmente llegaría el partido al poder y que ese acuerdo sería importante para asegurar la continuidad del Plan.

2.3 Políticas de Inversión

2.3.1 Inversión pública

La inversión pública ha sido determinada por la política de crecimiento económico basada en la atracción de inversiones. En búsqueda del crecimiento, la inversión se ha dirigido principalmente hacia la provisión de infraestructura de apoyo a la actividad económica, principalmente en los rubros de desarrollo urbano, transporte, almacenaje y comunicaciones. Tal estrategia otorga un papel secundario a la inversión en educación y salud, pero si además se considera que el porcentaje de inversión en estos rubros es muy bajo –como puede apreciarse en el cuadro siguiente– respecto a los gastos corrientes del Gobierno, entonces se concluye que la estrategia es aún más deficiente por carecer de integralidad.

Cuadro No 6 Sector Público No Financiero

Inversión Pública por Destino Sectorial ^{1/}
Millones de dólares

SECTORES DE DESTINO	2005	2006	2007	E-M/ 2007	E-M/ 2008
I. Desarrollo Económico	164.5	214.3	141.9	35.5	26.3
- Agropecuario	18.0	25.0	20.3	3.1	1.7
- Industria y Turismo	2.5	1.8	4.3	1.4	0.6
- Energía	26.8	60.1	11.1	6.2	5.2
- Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	117.2	127.4	106.2	24.8	18.8
II. Desarrollo Social	254.2	282.6	334.8	72.1	72.3
- Agua Potable y Alcantarillados	9.1	16.5	26.2	3.7	2.3
- Salud	23.9	45.5	69.9	7.7	8.4
- Educación y Cultura	37.0	35.9	11.0	1.2	2.8
- Deporte y Recreación	-	-	-	-	-
SECTORES DE DESTINO	2005	2006	2007	E-M/ 2007	E-M/ 2008
- Justicia	11.4	27.1	22.3	6.7	8.8
- Desarrollo Urbano y Comunal ^{2/}	165.1	124.2	181.9	41.4	42.5
- Asistencia Social	1.2	1.9	3.6	2.7	0.8
- Seguridad Ciudadana	5.9	3.2	8.0	5.5	5.8
- Medio Ambiente	0.6	28.3	11.9	3.2	0.8
III. Administración General ^{3/}	10.9	3.1	0.9	1.5	5.7
TOTAL	429.6	500.0	477.6	109.1	104.3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2008).

2.3.2 Inversión Extranjera Directa

La estrategia de atracción de IED en los años recientes ha sido dirigida directamente a través de las gestiones de la Vice-presidenta de la República Ana Vilma de Escobar, quien se ha encargado de promover al país internacionalmente, con resultados concretos en el sector de Industria y Maquila, a pesar de que también se ha buscado la inversión en desarrollos inmobiliarios destinados al turismo a través de incentivos fiscales. Sin embargo, el sector que refleja mejores resultados en IED es el Financiero, puesto que los bancos más grandes de origen nacional (Banco Cuscatlán, Banco Salvadoreño y Banco Agrícola) han sido adquiridos por grandes grupos financieros internacionales (Citigroup, Hong Kong Shanghai Banking Corporation, Bancolombia), por lo que se podría esperar que esos flujos en manos de capitalistas salvadoreños puedan reinvertirse en el país. Las externalidades positivas de este tipo de inversiones son limitadas en su aporte al desarrollo de las capacidades productivas del país. Sin embargo, han constituido una fuente importante de inversión y empleo, por lo que su aporte al desarrollo económico no puede ser menoscabado. A continuación se muestra una evolución de la IED por sector receptor:

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR ECONÓMICO RECEPTOR					
Millones de US\$					
SECTOR ECONÓMICO RECEPTOR	2004	2005 1/	2006 2/	2007 2/	Mar-08 2/
1. Industria	537	854	870	892	902
2. Comercio	278	305	356	397	402
3. Servicios	111	125	137	177	186
4. Construcción	12	12	12	12	12
5. Comunicaciones	746	794	794	861	865
6. Electricidad	800	800	848	848	848
7. Agricultura y pesca	69	67	68	70	70
8. Minas y canteras	0	2	30	38	39
9. Financiero	148	250	322	1489	1490
10. Maquila	295	299	299	399	407
Sub-Total	2996	3508	3735	5183	5220
Préstamos entre empresas	659	658	650	729	989
TOTAL	3656	4167	4385	5911	6209

1/ Cifras revisadas

2/ Cifras preliminares

Fuente: Banco Central de Reserva (2008)

2.4 Política de Recursos Naturales

La política de recursos naturales es uno de los temas con menor prioridad en la política gubernamental, tal como se refleja en el cuadro No.6 de inversión pública. La degradación de los recursos ha avanzado al ritmo del elevado crecimiento demográfico en el país, como indicador de ello está la existencia de apenas un 2% de bosques primarios y un 9% de bosque secundario respecto a la superficie total (Consejo Salvadoreño del Café).

La utilización de subvenciones por el aporte a la conservación o uso sostenible de los recursos se ha realizado con mayor éxito principalmente con la implementación de los certificados de carbono según el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se debe considerar que dichas subvenciones están financiadas con fondos externos, no son directamente parte de una estrategia gubernamental. Las subvenciones podrían ser una herramienta de utilidad en la regulación de la contaminación del agua, como uno de los recursos más importantes para la población.

Otra iniciativa en curso con el apoyo del MARN y la participación de la empresa privada es el ingreso del país al mercado mundial de la venta de certificados de carbono (CO₂, uno de los principales GEI). Estos bonos son un mecanismo avalado por el protocolo de Kyoto, según el cual los países industrializados tienen la oportunidad de reducir sus emisiones no sólo en sus territorios, sino también comprando estos certificados a proyectos en naciones en vías de desarrollo y sumando las toneladas de CO₂ que estos reducen como si fuesen suyas.

Actualmente El Salvador es, después de Nicaragua, el segundo país de Centroamérica con mayor participación en ese mercado⁵, con un ingreso potencial por año de 26 millones 215 mil 216 dólares. Tras un estudio del MARN, la Asamblea Legislativa aprobó además una Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad, precisamente para promover las fuentes de energía renovable.

La utilización de controles directos para regular el uso sostenible de los recursos naturales fue implementada en la década de los noventa a través de la creación de la Ley de Medio Ambiente, pero en la práctica la capacidad de monitoreo del Ministerio encargado de aplicar dichos controles es limitada.

2.5 Panorama general

Evaluable el panorama general descrito hasta este punto, la política económica en El Salvador refleja un manejo responsable en el área macroeconómica, con una política fiscal que no se ha desbordado a pesar de las múltiples demandas sociales del país, siguiendo los lineamientos de los organismos financieros internacionales. A pesar de esto, la crisis económica internacional agrega aún más presión, por lo que el nuevo gobierno tendrá que definir en qué punto se encuentra un nuevo equilibrio entre los indicadores fiscales y las necesidades sociales dadas las nuevas circunstancias. La política monetaria es otro punto positivo, que si bien no fue implementado durante el período que se está analizando, ha dado muy buenos resultados en términos de inflación y estabilidad en términos del valor de los salarios, pensiones, créditos y otros, facilitando además el comercio exterior. Por otro lado, no se han observado avances a nivel macroeconómico en términos de política externa, en el sentido de disminuir la importancia relativa de las transferencias externas ó remesas en la sostenibilidad del esquema de dolarización.

En cuanto a las políticas de desarrollo humano se han iniciado medidas en la dirección correcta al establecer programas de distribución directa del ingreso (Red solidaria), que si bien no son aconsejables a largo plazo, pueden ser una medida de impulso al desarrollo propio de las comunidades beneficiadas que mejore gradualmente los indicadores de distribución. Otro beneficio importante del programa de Red Solidaria es que condiciona a usar los servicios de salud y educación. Por otro lado, en el área de salud el programa Fosalud es importante al ampliar el acceso a servicios de salud, pero queda mucho por hacer respecto a la calidad del servicio público, así como el de la seguridad social. Un avance sustancial en este sentido se debe a la ejecución del proyecto de reconstrucción de hospitales financiado por el Banco Mundial. Con respecto a la

⁵ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007).

educación, lo importante del Plan 2021 es que se logró un acuerdo de país acerca de objetivos y metas concretas, que existe un compromiso político de respetar tanto por parte del partido ARENA que originó la propuesta como del FMLN quienes en este momento lo ejecutan. Se esperaría que la sola existencia de tal acuerdo sea un incentivo clave para dirigir los avances en materia de educación en los próximos años. En el tema del empleo es donde se observan mayores rezagos, desvelados en detalle por uno de los informes de PNUD. Esta observación es muy importante, porque el empleo es un determinante muy importante en la distribución del ingreso, así como en la salud y educación, ya que no existen las redes de seguridad social necesarias para garantizar éstas necesidades ante la falta de los propios medios individuales para proveerlos. De la situación del empleo puede derivarse la situación general de Desarrollo Humano, concluyendo así que la situación en general es precaria.

En las políticas de inversión, cabe mencionar que la IED ha mostrado un comportamiento muy favorable en los años recientes, y acerca de la orientación que ha tenido dicha IED no puede atribuirse muy fuertemente a las decisiones del Gobierno, pero si puede resaltarse positivamente la campaña de atracción que ha ejecutado dados los resultados obtenidos. En cuanto a inversión pública si debe señalarse que la desproporción de la inversión en infraestructura ha sido demasiado pronunciada, en detrimento de los sectores de Justicia, Asistencia Social, Seguridad Ciudadana y Medio Ambiente.

La política de recursos naturales refleja un desbalance en el establecimiento de prioridades, una ausencia de conexión entre la importancia de los recursos naturales y el bienestar económico y social de la población. No se puede extraer una conclusión optimista en esta área, pues no se encuentran iniciativas ambiciosas en esta área, a pesar de las graves amenazas derivadas de la acción humana.

III. Dimensión Política

El presente artículo ha sido escrito entre finales de 2008 y principios de 2009, justo en el momento de conocerse los resultados de las elecciones de Marzo de 2009.

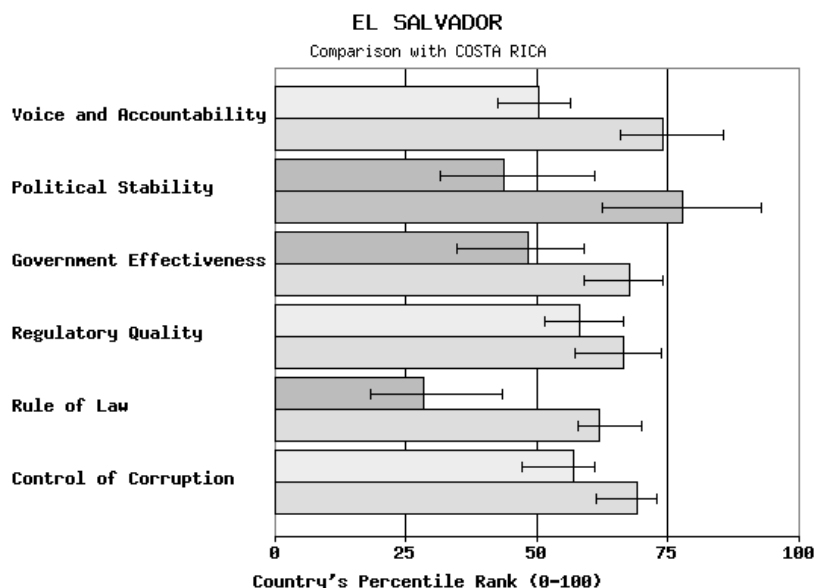
La situación política de El Salvador se encuentra en un momento trascendental, puesto que por primera vez desde los Acuerdos de Paz, se ha concretado la alternabilidad en el Órgano Ejecutivo del Gobierno con la elección del Presidente Mauricio Funes. El distinguido poeta, novelista, jurista y firmante de los Acuerdos de Paz de Chapultepec David Escobar Galindo expresó que las cuatro condiciones que él considera necesarias para la consolidación de la democracia en El Salvador son: primero, que el FMLN gane las elecciones, segundo, que ARENA le traspase el poder, tercero, que ARENA gane las elecciones y último, que el FMLN le traspase el poder. Las primeras dos condiciones ya se dieron, ahora faltan la tercera y cuarta.

El partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha mantenido presencia en la Asamblea Legislativa, pero su capacidad de acción ha sido muy limitada debido a que la participación de su fracción no alcanza mayoría simple y el resto está conformado por bloques de derecha.

Además, debido al alto nivel de polarización política, la imposibilidad de lograr acuerdos ha limitado su capacidad negociadora para promover iniciativas que introduzcan modificaciones al rumbo de las políticas económicas.

También ha gobernado las Alcaldías Municipales más importantes del país (incluyendo San Salvador), pero debido a la poca capacidad financiera (por sus bajos ingresos tributarios) y sus

competencias más restringidas, su influencia sobre las políticas económicas más importantes no ha sido determinante.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources or for any other official purpose.

La estabilidad política del país puede calificarse como débil (en comparación con un país más estable como Costa Rica) según la clasificación del Índice de Democracia de *The Economist* que evalúa la libertad y justicia de las elecciones, seguridad de los votantes, influencia de poderes externos en el gobierno y la capacidad de los funcionarios públicos para implementar políticas.

De acuerdo a la clasificación elaborada por Transparencia Internacional el país cuenta con un relativamente buen posicionamiento en cuanto a percepción de corrupción al compararlo regionalmente. La posición del país en el Ranking del País es la número 67, mientras que el índice de calificación de percepción de la corrupción es de 4.0/10.0.

El control del Órgano Ejecutivo por parte del FMLN podría significar un giro muy importante en la política económica en El Salvador en todos los ámbitos de acción del Gobierno, aunque el nuevo Presidente ha dado señales de búsqueda de estabilidad y participación de los sectores involucrados en las decisiones de política, lo que hace esperar cambios de enfoque sin caer en saltos radicales en la conducción gubernamental.

3.1 Dinámica de la Política Económica en El Salvador

La dinámica de la política económica en El Salvador puede ser analizada a través de la descripción del rol que cada uno de los actores principales juega en la determinación e implementación de cada uno de los aspectos de la política en los que intervienen. Este análisis nos permite entender mejor cómo el proceso de formación de las medidas de política determina los resultados obtenidos.

3.1.1 Sociedad Civil

Luego de décadas de dictaduras militares, los Acuerdos de Paz sentaron las bases democráticas que permitieron el establecimiento de elecciones libres en El Salvador, por lo que a partir de 1992 el principal medio de expresión de la sociedad civil se constituyó en el voto. Además existen otros medios de expresión, principalmente a través de los medios de comunicación, organizaciones civiles, y otras que permiten manifestar las preferencias de la sociedad hacia los poderes públicos. En particular los medios de comunicación han jugado un papel preponderante en la fiscalización del poder, así como en el traslado de las prioridades de acción hacia las autoridades.

3.1.2 Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa en El Salvador es un congreso unicameral dentro de un sistema presidencial, por lo que se encuentra claramente separada del poder ejecutivo. El caso salvadoreño es muy particular debido a la participación del FMLN. Durante los últimos períodos legislativos el electorado ha definido una distribución de fuerzas tal que ningún partido político tiene mayoría simple (43/84 votos) y que para lograr la mayoría calificada (56/84 votos) las principales fuerzas en oposición (ARENA y FMLN) deben lograr acuerdos. En el pasado el bloque de derecha conformado por ARENA, PCN y PDC han aprobado medidas como la dolarización y el TLC con Estados Unidos y Centroamérica. Pero ésta misma distribución de fuerzas y lo antagónico de las posiciones ha llegado a impedir acuerdos mínimos en decisiones que requieren de mayoría calificada (como la aprobación del presupuesto general de la nación y préstamos internacionales). Otro factor que ha contribuido a esto es la muerte del mayor líder histórico del FMLN, el ex-comandante Schafick Hándal, ya que durante su vida fue el principal artífice de entendimientos.

3.1.3 Gobierno

El órgano ejecutivo dirigido por el Presidente Antonio Saca comenzó su gestión con importantes índices de aprobación y confianza por parte de la opinión pública, ganando por más de medio millón de votos la elección frente a su candidato opositor Schafick Hándal. Su principal reto ha sido el de combatir los niveles cada vez más elevados de violencia, con resultados muy pobres a través de su estrategia represiva (Plan Super Mano Dura).

Los resultados en el combate a la violencia, así como las demandas sociales insatisfechas reflejadas en las mediciones de la opinión pública forzaron durante la gestión a implementar nuevos programas sociales (ampliación de la cobertura sanitaria a través de FOSALUD, atención a la pobreza extrema a través de Red Solidaria, implementación de una reforma fiscal orientada a reducir la evasión fiscal y otras medidas adicionales).

3.1.4 Otras organizaciones del Estado e instituciones autónomas

Las organizaciones más destacadas por su papel en las políticas económicas en los últimos años han sido el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local que ha sido el principal ejecutor del Programa de Red Solidaria con enfoque a la extrema pobreza y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, que ha ejecutado las principales inversiones portuarias y aeroportuarias a las que el gobierno ha apostado en los últimos años. Además a través de esta institución se estableció el fideicomiso que permitió evadir la aprobación de la Asamblea Legislativa para una serie de préstamos internacionales.

3.1.5 Grupos de Presión

Uno de los grupos de interés que más han logrado influir sobre la política pública en El Salvador es el de los grandes empresarios de sectores como el financiero, comercio, construcción y otros. Se trata de grupos que no se manifiestan en forma directa, sino que su influencia la ejercen a través de lobby y otras acciones no transparentes. Sus interlocutores conocidos están en la Asociación Nacional de Empresarios Privados (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES), que comúnmente manifiestan posiciones o presentan propuestas en torno a los temas de interés para ellos. Una de las ocasiones más recientes en que se pudo apreciar la forma en que operan éstos grupos fue cuando el Ministro de Hacienda Guillermo López Suárez, siguiendo un principio de responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, con consejos de organismos internacionales, presentó una propuesta de reformas fiscales a ejecutarse en dos fases. Logró la implementación de la primera fase con buenos resultados en la recaudación, pero la segunda fase se detuvo y se precipitó la renuncia del Ministro. No hubo ninguna explicación oficial, pero se dice que la segunda fase de reformas tocaba intereses de éstos grupos de interés económico, y que el Presidente Antonio Saca se retractó del respaldo que había dado inicialmente al Ministro López Suárez para implementar las reformas. La relación entre los diferentes grupos de interés económico y los Gobiernos de turno son históricos, y se le atribuye una relación relativamente armónica con el partido ARENA, de ahí la importancia de éstos grupos en el análisis de la dinámica de la política.

Los sindicatos no han tenido intervención en la política pública durante éstos años, debido a que la sindicalización estuvo prohibida por la Constitución hasta el año 2009, cuando ésta tuvo que ser reformada para ratificar los convenios de la OIT, requisito para gozar de los beneficios del sistema de preferencias arancelarias SGP Plus con la Unión Europea.

Las organizaciones locales han ganado preponderancia en la administración de asuntos locales y en la defensa de sus intereses, como ejemplo en años recientes ANDA ha ido descentralizando el servicio de agua potable, además, las organizaciones locales han sido importantes en casos como el cierre de la fábrica de baterías Record, la construcción de bordas en la zona del bajo Río Lempa, de obras de mitigación en el río Acelhuate y recientemente han hecho manifiesta su disconformidad con el proyecto hidroeléctrico de El Chaparral.

El tema ambiental ha retomado importancia, como una iniciativa coordinada de empresas importantes del país, vinculada a una estrategia de promoción del turismo. La iniciativa llamada El Salvador Verde promueve actividades de responsabilidad empresarial respecto al medio ambiente.

3.1.6 Organismos Internacionales

En los años recientes entre los organismos con mayor influencia en la política pública en El Salvador han sido el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La agenda de estos organismos a nivel latinoamericano ha estado girando en torno a las reformas fiscales tendientes a incrementar la recaudación, relacionado con la disminución de la deuda pública. Para el caso salvadoreño se presentó un plan a las calificadoras de riesgo y FMI con una meta fijada para El Salvador de lograr un nivel de recaudación del 15% del PIB para el año 2009. Se ha avanzado relativamente y para el segundo año de reformas (2007) se obtuvo un nivel de 13.8%. Los organismos ejercen presión mediante advertencias de reducción del nivel de calificación de riesgo del país.

El PNUD ha tenido un papel muy destacado, financiando estudios científicos a profundidad sobre los temas prioritarios, tales como la situación laboral, agua, subsidios y cambio climático entre

otros, como forma de abonar a la discusión de política pública. Las conclusiones de sus estudios han tenido buena recepción en su mayor parte, aunque también ha habido choques entre PNUD y Gobierno por señalamientos derivados de los estudios. También ha habido conflictos en aquellos casos en los que las propuestas auspiciadas por PNUD desafían intereses de otros grupos de interés más poderosos, por lo que se ha encontrado poca receptividad a considerar dichas propuestas en la elaboración de política. Por ejemplo, en el tema del agua, PNUD propuso establecer cánones por el uso de recursos hídricos para grandes usuarios que se abastecen a través de pozos propios. La Ley de Aguas que retomaba dicha propuesta ha sido bloqueada en la Asamblea Legislativa.

3.1.7 Partidos Políticos

La dinámica de interacción entre los partidos políticos, marcada por la polarización de posiciones entre ARENA y el FMLN ha reflejado gran falta de vocación democrática, cultura y voluntad política en la toma de decisiones. La falta de entendimientos y mecanismos mínimos de negociación han provocado un distanciamiento cada vez mayor entre las posiciones, hasta llegar al grado en que se buscan arreglos para lograr una mayoría en la Asamblea Legislativa sin necesidad de buscar consenso en las propuestas.

3.1.8 Influencia de la Administración Pública

En el caso salvadoreño la Administración Pública tiene un efecto importante sobre las actividades empresariales, pues al introducir un componente de ineficiencia, vuelve más costosos los trámites, derivando en mayores costos empresariales y luego en mayores precios finales de productos y servicios. A pesar que según estimaciones del Banco Mundial se ubica en segunda posición a nivel centroamericano en menores costos burocráticos después de Panamá, la situación aún es insatisfactoria, ya que limita la capacidad de las empresas más pequeñas de formalizar su actividad.

3.1.9 Influencia de los Asesores independientes

La Asamblea Legislativa en El Salvador adolece de una seria deficiencia en cuanto a su nivel de productividad. La mayor parte de iniciativas provienen del órgano ejecutivo, y el principal motivo de esta situación es la falta de soportes analíticos y técnicos, para el estudio y preparación de resoluciones. Se han dado fenómenos perversos, como la utilización de las fracciones legislativas y puestos asesores como fuente para empleo partidario, menoscabando la idoneidad del personal técnico.

Si bien la Asamblea es un organismo político, requiere de soporte técnico y que los asesores se definan por su capacidad profesional, pero hasta el momento no se han creado instancias de estudio y análisis que pertenezcan institucionalmente al Congreso y que gocen de credibilidad.

Durante el ejercicio del Presidente Saca, han existido serios conflictos entre los asesores presidenciales. Se formaron dos grupos, uno formado por funcionarios con fuertes vinculaciones con el partido oficial y que promovían intereses de tipo electoral, y otro formado por funcionarios con un enfoque mucho más técnico y con una visión más ética del manejo de las políticas públicas. Lamentablemente el grupo partidario ha prevalecido logrando incluso las renunciaciones de varios de los asesores y principales miembros del gabinete presidencial, como el ex-Secretario Técnico de la Presidencia Eduardo Zablah ó el ex-Ministro de Hacienda Guillermo López Suárez.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA

A continuación se presentan las principales propuestas de política resultantes del diagnóstico obtenido mediante el presente ejercicio, además de propuestas para el mejoramiento del proceso de generación de medidas de política económica:

4.1 Propuestas de política económica

Macroeconomía

- Rediseñar la estrategia de crecimiento hacia una basada en la formación de capital humano, de forma que la economía esté preparada de mejor forma para enfrentar los nuevos retos de la globalización.
- Re-balancear la prioridad de la inversión en infraestructura versus la inversión social, en virtud de reflejar un orden apropiado de importancia.

Fiscal

- Profundizar la reforma fiscal para lograr obtener las fuentes de financiamiento para una inversión pública más agresiva destinada a una estrategia de desarrollo bien enfocada.
- Reconsiderar las estructuras de subsidios actuales, focalizando hacia los sectores más desfavorecidos y con miras a lograr objetivos sociales bien definidos.

Monetaria y estabilidad de precios

- Buscar la sostenibilidad de la dolarización manteniendo el nivel de bienestar actual de la economía, buscando fuentes de divisas alternativas (exportaciones, turismo) al flujo de remesas familiares en las exportaciones y el turismo.
- Reimpulsar políticas sectoriales de incentivo al sector agropecuario, con el fin de ganar estabilidad interna frente a los shocks internacionales.
- Fortalecer la acción de la Superintendencia de Competencia, con el fin de que cumpla un papel de garante del funcionamiento de los mercados, que se exponen a riesgos del uso de poder de mercado debido a su pequeña escala.

Empleo

- Obligar al cumplimiento eficaz de las regulaciones referentes al mercado laboral a empresas de todo nivel y promover el establecimiento de actividades económicas que generen empleo digno para la gran proporción de población en sub-empleo.

Distribución del ingreso

- Ampliar la cobertura del programa de transferencias directas condicionadas, a fin de cubrir más sectores rurales y atender también a la pobreza urbana marginal, para integrar a más sectores de la sociedad y poder ir superando el círculo vicioso de la pobreza, generando oportunidades.
- Ampliar la cobertura del sistema de pensiones a fin de hacerlo universal.

Salud y educación

- Mejorar la atención sanitaria para personas de escasos recursos enfocando las medidas hacia la prevención pero atendiendo adecuadamente a la población.
- Mejorar los niveles de asignación presupuestaria en la educación y la salud, condicionada a la realización de planes específicos de mejoramiento de la calidad de estos servicios públicos.

- Redefinir las prioridades de inversión pública en un orden de objetivos acorde a una estrategia de desarrollo basada en las capacidades humanas.

Inversión

- Mantener la promoción de inversiones actual internacionalmente a corto y mediano plazo para paulatinamente hacer la transición hacia la atracción de inversiones con mayor componente de productividad y tecnología.

Recursos naturales

- Incorporar la gestión ambiental en la política económica, con un grado de prioridad equivalente a los demás objetivos de política.

Dimensión política

- Brindar estabilidad social, económica y política a la sociedad salvadoreña, a través de la inclusión de todos los sectores en la toma de decisiones de política económica, para lograr diseños más participativos y transparentes.

4.2 Desafíos de la política económica en El Salvador

- El involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones y la fiscalización de una mayor cantidad de actividades de interés público, para permitir una participación más profunda que vaya más allá del voto.
- La tecnificación de la Asamblea Legislativa, para mejorar su capacidad de generar iniciativas que tengan impactos favorables en la sociedad.
- La conciliación de posiciones ideológicas entre las fuerzas políticas, para superar los entrampamientos que impiden la adecuada productividad de la Asamblea Legislativa.
- Mejorar la capacidad de estudio e investigación por parte del Órgano Ejecutivo de interpretar las necesidades y demandas de la sociedad civil.
- Mejorar la coordinación de las organizaciones autónomas con las políticas generales del Gobierno, de forma de lograr una mejor congruencia en la acción en las áreas de interés.
- Minimizar la influencia de poderosos grupos de presión, que han estado empoderando la política económica durante los años recientes.
- Mejorar la eficiencia burocrática, para que la aplicación de las medidas de política económica tengan un impacto más adecuado en la sociedad.
- Aumentar la tecnificación de los asesores independientes de política, con el fin de obtener diseños que sean más adecuados y con una aplicación más efectiva.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Boletín de Estadísticas Eléctricas No.9 2007. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
- Boletín Estadístico Mensual 2008. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Corruption Perception Index 2007. Transparency International
- Indicadores Económicos 2002-2006. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. "El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo"
- Informe de Labores 2006-2007. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Memoria de Labores 2004-2007. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Memoria de Labores 2005-2006. Ministerio de Hacienda.
- País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009. Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).
- Plan de Educación 2021. Ministerio de Educación.
- Worldwide Governance Indicators 2008. World Bank.