



Cómo está El Salvador

La preparación de este informe concluyó el 31 de julio de 2009

*La autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación
deberá solicitarse al Director del
Departamento de Estudios Económicos y Sociales*

ISSN 2075-5716

El Salvador, Centroamérica

**Una publicación del
Departamento de Estudios Económicos
y Sociales –DEES–
con la colaboración del
Departamento de Estudios Legales –DEL–**

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el
Art. 15 de la Ley del Libro

Índice general

Introducción	i
--------------------	---

ECONOMÍA

I. PRODUCCIÓN Y PRECIOS.....	1
1. Rasgos del crecimiento en las últimas dos décadas	1
1.1 El reto: aumentar la productividad	3
1.2 La capacidad de competir globalmente retrocede 31 posiciones	5
2. Crecimiento económico	6
2.1 El PIB por sectores económicos	8
2.2 Demanda y oferta global	14
2.3 Percepción empresarial	16
3. Evolución de precios	17
3.1 Inflación medida por el IPC	18
3.2 Otros indicadores de precios	18
4. Salarios mínimos y medios	20
II. SECTOR FINANCIERO	23
1. Desempeño del sistema financiero en las pasadas dos décadas	23
1.1 Fase de la evolución de la banca: privatización, regionalización, dolarización e internacionalización	25
1.2 Evolución de los principales indicadores financieros	26
1.3 <i>Ranking</i> internacional del sistema financiero: retos pendientes	28
2. Crisis financiera internacional	29
2.1 Las recesiones provocadas por crisis financieras tienden a ser más profundas	30
2.2 Desarrollo de la crisis financiera y medidas propuestas para resolverla	32
2.2.1 Génesis de la crisis financiera	32
2.2.2 Medidas iniciales para contener la turbulencia financiera	33
2.2.3 Medidas para contener una crisis financiera	34
2.2.4 Medidas propuestas para rescatar el sistema financiero y restaurar el crecimiento	35
2.2.5 Desafíos pendientes para 2009: recesión y estabilización financiera	37
3. El Salvador: plan de medidas precautorias para enfrentar la crisis internacional	38
4. Desempeño del sistema bancario de El Salvador	39
4.1 Flujos de capital externo: liquidez y solvencia	39
4.2 Flujos de fondos: del exceso a la restricción de liquidez	40
4.3 Ajuste macroeconómico y restricción del crédito	41
4.4 Factores que limitan la disponibilidad de crédito en la economía: reducción del multiplicador monetario	42
4.5 Desempeño del sistema bancario local	45
5. Recomendaciones de política	46

III. SECTOR FISCAL	49
1. Introducción	49
2. Aumento y caída de los ingresos tributarios	50
3. En 2008 el gasto público aumentó más de lo esperado por el incremento de precios de petróleo y alimentos	58
4. La deuda pública aumentó en 2008 y se acordó aprobar nuevos préstamos	63
5. Una ruta de política fiscal frente a la crisis internacional	66
6. Déficit fiscal de cuenta corriente	72
IV. SECTOR EXTERNO	75
1. Balanza comercial	75
1.1 Exportaciones	76
1.1.1 Cambio en la composición de las exportaciones en los últimos años	81
1.2 Importaciones	83
2. Balanza de pagos	85
2.1 Cuenta corriente	85
2.1.1 Servicios	89
2.1.1.1 Viajes	89
2.1.1.2 Transporte	90
2.1.1.3 Comunicaciones	90
2.1.2 Remesas	91
2.2 Cuenta de capital y financiera	91
2.2.1 Cuenta financiera	91
2.2.1.1 Activos	92
2.2.1.2 Pasivos	92
3. Principales socios comerciales	93
4. Indicadores de comercio exterior	95

RECURSOS NATURALES

V. SECTOR AGROPECUARIO	101
1. Producción	102
2. Precios y comercio	103
3. El sector agropecuario como prioridad política	105
4. Estructuras reales de propiedad y asociatividad	105
5. Conservación de suelos y manejo de cuencas	107
6. Tecnología	108
6.1 Desarrollo del recurso humano y asistencia técnica especializada	108
6.2 Innovación tecnológica	110
7. Financiamiento e inversión rural	111
8. Apoyo al manejo postcosecha, procesamiento y comercialización	113
9. Infraestructura rural	115

VI. MEDIO AMBIENTE.....	117
1. Gestión ambiental en El Salvador	118
2. Estado de nuestros recursos naturales	120
2.1 Recursos hídricos	120
2.2 Uso del suelo y cobertura vegetal: más allá de un país seriamente deforestado	124
2.3 Biodiversidad y áreas naturales protegidas	126
2.4 Calidad del aire	128
2.5 Desechos sólidos	130
2.6 Recursos energéticos	131
2.7 Cambio climático	133
3. Propuestas de política pública	135

SOCIAL

VII. SECTOR SOCIAL.....	141
1. Balance social	141
1.1 Pobreza y distribución del ingreso	141
1.2 Empleo y salarios	145
1.3 Educación	147
1.3.1 El nivel educativo promedio de la población	148
1.3.2 La educación preescolar, básica y media	149
1.3.2.1 La cobertura y el acceso a la escuela	149
1.3.2.2 La calidad de la educación	152
1.3.3 La condición de la educación superior	156
1.3.4 El financiamiento para la educación	158
1.4 Salud	159
1.4.1 La esperanza de vida al nacer	159
1.4.2 Tasas de mortalidad infantil	161
1.4.3 Morbilidad general	161
1.4.4 Niveles de gasto en salud	162
1.5 Estado de la situación de seguridad ciudadana en El Salvador	162
1.5.1 Homicidios	163
1.5.2 Otros delitos	165
1.5.3 Percepción de la inseguridad	165
1.5.4 Multicausalidad de la violencia y la delincuencia	166
2. Política social.....	167
2.1 Plan Oportunidades	168
2.2 Política educativa: El Plan Nacional de Educación 2021	172
2.3 Reforma integral de salud	176
3. Reflexión final	176

INSTITUCIONES

VIII. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	179
1. Balance democrático	179
2. Elecciones y sistema electoral	181
3. Los partidos y el sistema de partidos	182
3.1 Líneas de actuación	185
4. Relaciones Ejecutivo-Legislativo	185
4.1 Líneas de actuación	185
5. La administración de justicia	185
5.1 Líneas de actuación	187
6. Modernización del Estado	187
6.1 Líneas de actuación	189
7. Descentralización mundial	189
7.1 Líneas de actuación	190
8. Transparencia y rendición de cuentas	190
8.1 Líneas de actuación	191

Índice de cuadros

No.		
1	Censo de población, 1992 y 2007	3
2	Desempeño por sectores productivos	4
3	Ranking de sectores: productividad, salarios y empleo	4
4	Participación de los sectores en el PIB, precios constantes de 1990	9
5	Tasa de crecimiento del PIB Real Sectorial	10
6	Sector industrial: Tasas de Crecimiento del Valor Agregado Real a precios constantes de 1990	12
7	Crecimiento Real de la Oferta y Demanda Globales	14
8	Oferta y demanda global como porcentaje del PIB	15
9	Factores que afectaron la actividad de las empresas	17
10	Índice de Precios al Consumidor (IPC)	19
11	Salario mínimo diario, jornada de ocho horas diarias	21
12	Sector privado: trabajadores cotizantes al ISSS	22
13	Requerimientos prudenciales en Centroamérica y Panamá	27
14	Indicadores de solvencia y liquidez externa	40
15	Fuentes y uso de fondos en la banca	41
16	Indicadores financieros: global y por bancos	45
17	Detalle de cartera de préstamos por sector económico	46
18	El Salvador: Sector Público No Financiero, 1998-2008. Ejecución financiera. Millones de dólares	51
19	El Salvador: Sector Público No Financiero, 1998-2008. Ejecución financiera. Porcentaje del PIB	52
20	Ingresos Totales del Gobierno Central. Anual. Millones de dólares	53
21	Ingresos Totales del Gobierno Central. Anual. Porcentaje del PIB	54
22	Detalle del impuesto sobre la renta	56
23	Recaudación tributaria efectiva y presupuestada	57
24	Gobierno Central: Estado demostrativo de ejecución presupuestaria de gastos. Millones de US\$	60
25	Gobierno Central: Estado demostrativo de ejecución presupuestaria de gastos. Porcentaje del PIB	61
26	Estimación de subsidios del Estado para gas, electricidad, transporte público y agua	62
27	Composición del gasto por áreas de gestión. Millones de US\$	62
28	Composición del gasto por áreas de gestión. Estructura porcentual sin amortización de deuda	63
29	Deuda Pública Total, saldos a fin de año	64
30	Préstamos aprobados en el cuarto trimestre de 2008 y otros pendientes de ejecución	67
31	El Salvador: Sector Público No Financiero, Proyección de la ejecución financiera	69
32	Una ruta de financiamiento del SPFN para el período 2009-2011	70
33	Ingreso Nacional Disponible y su Asignación. Precios Corrientes	73
34	El Salvador: Exportaciones. Tasas de crecimiento promedio anual	76
35	El Salvador: Principales rubros de exportación	76
36	El Salvador: Productos tradicionales de exportación	77
37	El Salvador: Exportaciones. Tasas de crecimiento promedio anual	83
38	El Salvador: Exportaciones como porcentaje del PIB	83

39	El Salvador: Clasificación económica de las exportaciones. Millones de dólares	84
40	El Salvador: Balanza de Pagos. Millones de dólares	86
41	El Salvador: Balanza de Pagos, 1999-2008. Millones de dólares	87
42	El Salvador: Balanza de Pagos. Millones de dólares	88
43	El Salvador: Saldo comercial por países. Enero-diciembre de 2008. Millones de dólares	94
44	El Salvador: Comercio con países con los que se tiene TLC vigentes o en proceso	96
45	El Salvador: Indicadores del Sector Externo. Porcentajes	97
46	Producto interno bruto agropecuario (PIBA) y agroindustrial	102
47	Precios internacionales de productos agropecuarios	103
48	Costo y cobertura del Programa de Paquetes Agrícolas del MAG	105
49	Distribución de tierra en cultivos, 2007	106
50	Montos otorgados de crédito agropecuario por actividad. Millones de dólares	112
51	Acceso a servicios de agua potable, 2007. Hogares y área geográfica	122
52	Uso del suelo potencial y actual de El Salvador	125
53	Sistema de áreas naturales protegidas	128
54	Oferta y demanda de potencia	131
55	Suministro de energía eléctrica	132
56	Hogares en situación de pobreza, 2006-2007	142
57	Hogares con acceso a agua por cañería, según área geográfica	143
58	Hogares con acceso a servicios de eliminación de excretas, según área geográfica	144
59	Hogares con acceso a electricidad, según área geográfica y tipo de conexión	144
60	Razón entre el ingreso per cápita del quintil más rico y el quintil más pobre	145
61	Ocupados por rama de actividad económica y área geográfica, porcentajes	145
62	Indicadores seleccionados sobre empleo, subempleo, desempleo y acceso de los trabajadores a seguridad social en el área urbana	146
63	Porcentaje de personas alfabetas y años de escolaridad promedio por área geográfica y condición de pobreza	148
64	Matrícula escolar por sector y zona	150
65	Tasas de deserción, repetición y sobreedad, porcentajes	152
66	Puntaje promedio de la PAES	154
67	Resultados para octavo grado en la prueba Trends in International Mathematics and Science Study 2007 .	155
68	Indicadores de educación superior	157
69	Evolución del presupuesto del Ministerio de Educación	159
70	Esperanza de vida al nacer (años) por departamentos	161
71	Presupuesto del MSPAS por destino del gasto y fuente de financiamiento	162
72	Homicidios por grupo de edad, 2007	164
73	Veinte municipios con mayor número de homicidios, 2007	164
74	Programa Red Solidaria: logros 2005-2008	168
75	Elecciones presidenciales, 2009	181
76	Instrumentos internacionales ratificados y publicados por la República de El Salvador en materia de promoción y protección recíproca de inversiones	188
77	“Doing Business”/El Salvador	188
78	Opinión sobre corrupción de los funcionarios públicos según año, 2004-2008	191
79	Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional	191

Índice de gráficas

No.		
1	Crecimiento PIB real per cápita y reducción de pobreza	1
2	Posición en el <i>Ranking</i> Global de Competitividad	5
3	El Salvador: Índice Global de Competitividad	6
4	El Salvador: crecimiento del PIB	7
5	América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB, 2007-2009	7
6	Crecimiento y ciclo económico	8
7	Composición del PIB por sectores, 1970-2008	9
8	Sector construcción, comportamiento trimestral	10
9	Indicador trimestral de ventas. Precios de gasolina e Índice de Confianza de los Consumidores	11
10	Sector industria: crecimiento trimestral	12
11	Petróleo crudo, precios <i>spot</i> promedio de referencia: West Texas Intermediate y Dubai Fateh	13
12	Impacto de los precios del petróleo sobre el PIB nominal	13
13	IVAE: general, transables y no transables, móvil 12 meses	14
14	Inversión privada y pública	15
15	Relación ahorro e inversión	16
16	Indicador trimestral de ventas. Todos los sectores	17
17	Inflación anual, variaciones punto a punto	18
18	IPRI e IPM, tasas porcentuales de variación anual	20
19	Evolución de los salarios reales	21
20	Salarios medios cotizables - ISSS	22
21	Empleo formal: trabajadores del sector privado que cotizan al ISSS	22
22	Sistema financiero: activos totales por mercado	24
23	La profundización financiera ha crecido: crédito privado sobre PIB	26
24	Mora del Sistema Financiero y Reservas por incobrabilidad	27
25	Medios de pagos: aumento de pagos con tarjetas de crédito y débito	28
26	Índice de activos de mayor riesgo (cartera C, D y E) y activos inmovilizados	28
27	<i>Ranking</i> Mercado Financiero 2008-2009	29
28	Causas de 76 recesiones. Países OCDE (1960-2007)	31
29	Recesiones, pérdidas PIB y amplitud en trimestres	31
30	Recesión en Estados Unidos. Rompimiento burbujas de vivienda y accionaria	32
31	Cotizaciones de bancos, impacto <i>subprime</i> y crisis financiera	33
32	Costos fiscales de las crisis bancarias sistémicas	36
33	Ciclo económico e influencia de tasa de interés real. Promedio móvil tres años	42
34	Ciclo de la actividad real y ciclo del crédito real	44
35	El Salvador: déficit y deuda pública total como porcentaje del PIB	49
36	Crecimiento punto a punto de principales impuestos	50
37	Eficiencia en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado	55
38	El Salvador: Estructura de ingresos tributarios, 2004-2008	56
39	Deuda Pública Total	65
40	Depósitos del Gobierno Central en el sistema bancario y en el BCR	65
41	Escenarios de sostenibilidad de la deuda del SPNF	72
42	Déficit de cuenta corriente y de SPNF	72
43	El Salvador: Cuenta Comercial (bienes y servicios), Cuenta Corriente y Nivel de las RIN	75
44	El Salvador: Balanza Comercial	75

45	El Salvador: composición de las exportaciones	78
46	El Salvador: crecimiento acumulado de las exportaciones	80
47	El Salvador: crecimiento punto a punto de las exportaciones	80
48	El Salvador: importaciones	85
49	El Salvador: déficit en Cuenta de Bienes (FOB), Servicios y Corriente	89
50	El Salvador: déficit comercial y remesas	89
51	Balanza de Pagos: servicios	90
52	El Salvador: remesas	91
53	BCR: Nivel de Reservas Internacionales Netas	93
54	El Salvador: Comercio con Centroamérica	95
55	Relación de deflactor del PIB agropecuario con otros sectores económicos, base 1990	104
56	Comercio agropecuario de El Salvador	104
57	Exportaciones agropecuarias y agroindustriales de El Salvador	104
58	Presupuesto ejecutado, Ramo de Agricultura	105
59	Fuentes del financiamiento formal del sector agropecuario; créditos activos a diciembre de 2007	111
60	Generación de electricidad por recursos, 1985-2007	121
61	Precio residencial promedio por metro cúbico consumido	124
62	PTS en el AMSS, 1996-2006	129
63	PM ₁₀ en el AMSS, 1996-2006	129
64	Crecimiento del parque vehicular, 2001-2005	129
65	Precio mundial del petróleo, 2000-2009	133
66	Cambios en la tasa de pobreza de hogares, 1992-2007	141
67	Cotizantes del ISSS	147
68	Tasas de matrícula	151
69	Porcentaje de estudiantes por grado y nivel de logro en matemática y lenguaje, 2008	153
70	Esperanza de vida al nacer, por quinquenio	160
71	El Salvador: cambios en la esperanza de vida al nacer	160
72	Esperanza de vida al nacer (años), 2005	160
73	Tendencia de la mortalidad infantil de FESAL-1988 a FESAL-2008	161
74	Número de homicidios, 1999-2008	163
75	Tasa de variación de homicidios, 2008-marzo 2009	163
76	Índice de Victimización Directo (IVD)	165
77	¿Cuán probable cree que usted sea víctima de un delito en los próximos doce meses?	166
78	¿Cuán probable cree que usted sea víctima de un delito en los próximos doce meses? Porcentaje urbano	166
79	Apoyo al sistema en El Salvador, 2004-2008	179
80	Confianza en las instituciones, 2004-2008	180
81	Apoyo al sistema electoral en El Salvador (1995-2006) escala de ítems centrales	182
82	Ubicación ideológica de la población salvadoreña	183
83	Tolerancia política en perspectiva comparada	184
84	¿Qué tan democráticos son los partidos políticos en su funcionamiento interno? 2008	184
85	Razones por las cuales no denunció un delito, 2008	186
86	Comparación entre confianza en el gobierno municipal y en el gobierno nacional, 2008	190
Diagrama 1:	Mercado financiero: intermediarios, usuarios, reguladores y calificadoros	24
Diagrama 2:	Estados Unidos: crisis financiera	33
Diagrama 3:	Mercados financieros: confianza y desarrollo. Disminución del multiplicador monetario	43
Diagrama 4:	Desafío: producir educación de alta calidad	156
Diagrama 5:	Las prioridades de política pública en educación	175

economía

Producción y precios

Sector financiero

Sector fiscal

Sector externo



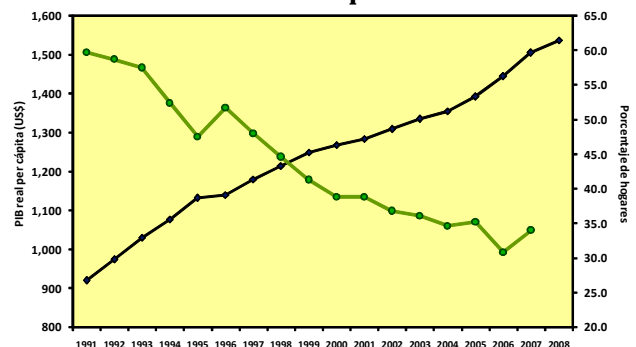
I.

PRODUCCIÓN Y PRECIOS

1. Rasgos del crecimiento en las últimas dos décadas

En los últimos 18 años la economía ha experimentado un crecimiento real promedio de 3.9%, superando la tasa media de crecimiento de largo plazo 3.0% (1950-2000); esto permitió que el PIB real per cápita se expandiera en 3.0%, y alcanzara nominalmente los US\$3,610 por persona en 2008 (situándose como una economía de ingreso medio de acuerdo con estándares del Banco Mundial). Este desempeño ha estado marcado por fases de expansión y desaceleración que han sido motivadas por factores internos o externos o una combinación de ambos. Al respecto, se pueden identificar tres fases del ciclo económico; los primeros cinco años (1990-1995) fueron marcados por una franca recuperación, luego se presentó una larga fase de desaceleración (1995-2004), y por último se experimentó una corta fase de recuperación, que fue interrumpida por los efectos de la crisis financiera internacional, la cual se proyecta que nos deje con la primera contracción de la economía -1.0% para 2009 y con un crecimiento muy débil para 2010. Este desempeño económico permitió un aumento del empleo y de los ingresos, lo cual se tradujo en la reducción de la pobreza de 59.7% en 2001, a 34.5% en 2007; los datos de la gráfica 1 muestran un logro importante, pero todavía insuficiente para reducir más la pobreza.

Gráfica 1
Crecimiento PIB real per cápita y
reducción de pobreza



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR) y Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).

El crecimiento económico es el resultado de múltiples factores, dentro de los cuales la implementación de políticas públicas incide en su resultado. Desde principios de los noventa, se implementó un conjunto de políticas económicas estabilizadoras y caracterizadas por la neutralidad (diferentes al modelo de sustitución de importaciones); es decir, que favorecían a todos los sectores productivos (certidumbre) y a todas las empresas independientemente de su tamaño. Estas medidas¹ buscaron crear las condiciones básicas (ordenar la casa) para crecer y disminuyeron los costos de producción; éstas fueron: i) asignación de recursos a través de los mecanismos de mercado, para lo cual se desregulaba la economía eliminando los controles de precios y privatizando sectores donde el sector privado es más eficiente (banca, telecomunicaciones, pensiones, distribución de electricidad, café, azúcar); ii) alcanzar la estabilidad macroeconómica, por medio de estabilizar los precios, ya que sus volatilidades limita la asignación eficiente de recursos (los emprendedores no distinguen realmente las oportunidades), y se buscó la sostenibilidad fiscal por medio de reforma tributaria al incorporar el IVA (luego subirlo); iii) promover más competencia por medio de la apertura comercial y desgravación arancelaria, lo cual aumentó la disponibilidad de bienes para los consumidores y abrió la oportunidad para transferencia tecnológica a las empresas; también se aprobó la Ley de Competencia y Protección al Consumidor; y iv) medidas para financiar el desarrollo, para lo cual se fortaleció el marco regulatorio y se privatizó la banca lo cual generó confianza y certidumbre entre los ahorrantes y los inversionistas.

Simultáneamente se implementaron otras medidas para apoyar actividades como la exportación y la formación de habilidades. Se crearon incentivos a la exportación, por medio de zonas francas y recintos fiscales, se implementó la devolución de un porcentaje a las exportaciones (*draw back*); en 1993 se creó el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), el cual apoyó la capacitación del capital humano. Otras medidas de carácter sectorial se implementaron en 1996, a través del Programa Nacional de Competitividad

¹ Las medidas coincidieron con las recomendaciones básicas que realizó la Comisión de Crecimiento y Desarrollo, dirigida por Michael Spencer y Robert Barro (2008).

que buscó desarrollar cinco clústeres: turismo, salvadoreños en el exterior, café, plantas y artesanías. Su éxito fue limitado, mostrando las dificultades de la política sectorial.

El crecimiento económico desde 1990, implicó cambios estructurales en la población y en los sectores productivos. Los resultados del Censo de Población 2007, establecieron que la población alcanzó los 5.7 millones de habitantes, resultando sustancialmente inferior a la proyección de 7.2 millones; lo cual podría estar explicado por la caída en la tasa de fecundidad y la migración al exterior. Al comparar los resultados con el Censo de Población de 1992, se observa un fuerte cambio en la ubicación geográfica de la población, ya que la mayor parte vive en las zonas urbanas (68.9%), mientras que en 1992 representaba el 50%. La migración urbano-rural se explicó debido a las mayores oportunidades de empleo que surgieron en las ciudades, y las familias tenían el incentivo de migrar por las mayores oportunidades de acceso a servicios sociales básicos en los centros urbanos. Uno de los servicios sociales básicos clave es la educación y por acceso geográfico se muestra que en las áreas urbanas fue más alto (7.8 grados), mientras que en las zonas rurales fue 4.2 grados; estas diferencias de escolaridad expresan la accesibilidad a centros de educación. Por otra parte, se reflejan las condiciones del mercado laboral, ya que las actividades tradicionales en su mayoría no tecnificadas del campo requieren una escolaridad menor, mientras que en el resto de actividades más urbanas como industria, servicios o construcción la escolaridad media empieza en los 6.1 grados (cuadro 1).

El Salvador se consolidó como una economía de servicios. El Censo 2007 reveló que la Población Económicamente Activa (PEA) se empleó principalmente en actividades relacionadas con los servicios (60%), cuando hace 15 años era 44%; mientras que los empleados en actividades agropecuarias representaron el 17% del total (2007), contrayéndose del 36% de 1992 (más de 20 puntos), es decir que más de 300 mil trabajadores agropecuarios migraron hacia otras actividades productivas (cuadro 1). Las actividades agrícolas, para convertirse en un eje de oportunidades, requieren una transformación productiva, reducción en

Cuadro 1
Censo de población, 1992 y 2007

	1992		2007		
	Población	Estructura	Población	Estructura	Crecimiento promedio
Población, más urbana	5,118,599		5,744,113		0.8%
Urbano	2,581,834	50.4%	3,958,836	68.9%	3.6%
Rural	2,536,765	49.6%	2,145,277	37.3%	-1.0%
Escolaridad, más alta					
Nacional	4.9		6.5		2.2%
Urbano	6.5		7.8		1.3%
PEA 1/, más servicios	1,658,678		1,727,154		0.3%
Agropecuario	599,705	36%	287,773	17%	-3.5%
Industria	245,800	15%	271,669	16%	0.7%
Construcción	82,664	5%	130,955	8%	3.9%
Servicios	730,509	44%	1,036,757	60%	2.8%
Ratio empleo formal/PEA	19.0%		40.0%		

1/ La población económicamente activa (PEA) en el censo de 1992 era de 10 años y más, y en el censo de 2007 cambió a 16 años y más.

Fuente: Datos de los Censos de Población 1992 y 2007, y estimaciones propias.

el crimen, aumento en la seguridad jurídica, reencadenamiento productivo con el sector industria y servicios, más extensionismo, y facilitar la producción a escala para ciertos productos (ver IDES 2004).

1.1 El reto: aumentar la productividad

El crecimiento de la productividad sigue siendo el principal reto, juntamente con el incremento de la formalización del mercado laboral. Al comparar los censos económicos de 1993 y 2005, se observa que la productividad medida como la razón entre el valor agregado censal (VAC) y el número de trabajadores, registró un incremento promedio nominal de 5%; mientras que al descontar el factor inflacionario del VAC la productividad fue en promedio negativa -1.0% (cuadro 2). Existen otros estudios econométricos que coinciden en mostrar un bajo resultado en la contribución de la Productividad Total Factorial (Larraín 2003, Loayza 2005, Fusades 2005, Zegarra 2007); al

respecto, el estudio de Zegarra encontró que la productividad había aumentado en el primer quinquenio de los noventa, y luego descendió en los siguientes dos quinquenios, hasta observar contribuciones negativas, las cuales estuvieron afectadas por los terremotos del 2001, y el impacto en la industria de la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el ámbito sectorial, se destaca que la industria, comercio y servicios muestran, en promedio, productividades reales con tasas negativas, pero existen otros sectores como el eléctrico que sobresale su aumento de productividad en 10% por año, así como el sector financiero, telecomunicaciones, transporte aéreo. Otro desafío está relacionado con el aumento del empleo formal, es decir, aquel que cotiza a la seguridad social, al sistema de pensiones y cumple las normas legales del mercado laboral; en 1993 únicamente el 19% de los empleados se clasificaban como formales, éstos subieron a 40% en 2005, cerca de 1.85% por año (cuadro 2).

Los sectores económicos que observan las más altas productividades, se caracterizan por estar asociados con el mercado internacional o por la presencia de empresas extranjeras. Utilizando los resultados del Censo Económico 2005 desagregando las actividades productivas a cuatro dígitos del CIIU, se construyó un *ranking* de las diez actividades

**Cuadro 2
Desempeño por sectores productivos
Censos Económicos 1993 y 2005**

	Censo 2005			Comparación 2005/1993	
	Empleo remunerado	Salario medio	VAC 2/ Mls US\$	Productividad nominal 3/	Productividad real 4/
Industria	164,580	396	2,007	1%	-2%
Textiles	85,432	305	495	1%	-2%
Agroindustria 1/	8,860	326	116	12%	4%
Comercio	258,137	206	2,453	7%	0%
Servicios	137,997	453	1,725	50%	-1%
Restaurante/Hotel	45,129	136	291	11%	2%
Electricidad	3,364	1,436	757	45%	10%
Total	609,207	315	7,233	5%	-1%

1/ Incluye beneficios de café, ingenios de azúcar.

2/ VAC = Valor Agregado Censal.

3/ Productividad medida empleados entre VAC.

4/ Productividad real medida empleados entre VAC deflactado por el deflactor PIB

Fuente: Cálculos propios con base en Censos Económicos 1993 y 2005.

empresariales con la productividad más alta, con los mayores salarios y con las actividades que generan la mayor cantidad de empleo. Los resultados de la productividad muestran que cinco actividades están relacionadas con el sector industrial, y el resto con servicios; al mismo tiempo, las industrias y el transporte

aéreo se caracterizan por participar en mercados externos y la presencia de empresas extranjeras en cada una de las actividades. Respecto a los servicios con más características de no transables, sobresale la presencia de compañías internacionales en cada una de las áreas (cuadro 3).

**Cuadro 3
Ranking de sectores: productividad, salarios y empleo**

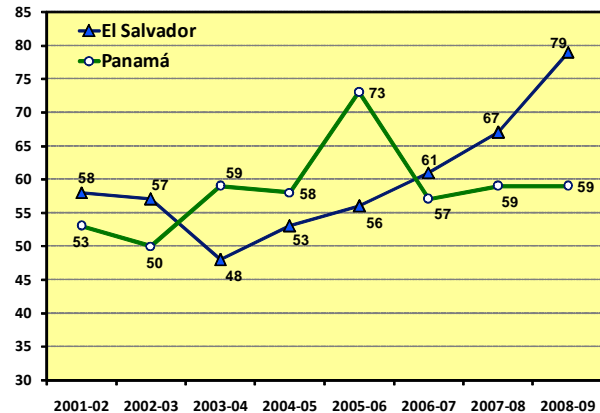
Productividad más alta		Salarios más altos		Mayores empleadores		
Sectores	VA/Empleo	Sectores	Mensual	Sectores	Trabajadores	Acum.
1° Bebidas de malta	297,405	Trasporte aéreo	2,908	Industria de vestir	79,678	11%
2° Transporte aéreo	280,190	Industria de cemento	1,933	Comercio mayor alimentos	70,805	22%
3° Energía eléctrica	235,192	Compañías de seguro	1,757	Restaurantes	40,141	27%
4° Industrias químicas básicas	122,425	Energía eléctrica	1,708	Comercio menor mercados	35,970	32%
5° Industria de cemento	108,621	Administración mercado financiero	1,693	Comercio menor varios	21,827	36%
6° Planes seguridad social	94,718	Industrias químicas básicas	1,646	Seguridad	17,514	38%
7° Telecomunicaciones	84,504	Refinación petróleo	1,503	Talleres de vehículos	16,630	40%
8° Esparcimiento	74,208	AFP	1,448	Industria alimentos	15,414	43%
9° Industria de abonos	73,579	Industria equipos eléctricos	1,299	Comercio menor alimentos	15,063	45%
10° Compañías de seguro	61,592	Ventas combustible mayoreo	1,255	Bancos y otros	14,647	47%
11° Ventas al por mayor	59,101	Aeromantenimiento	1,205	Construcción edificios	14,111	49%
				Outsourcing	13,142	51%

VA = Valor agregado

Fuente: Estrategia económica, social e institucional 2009-2014. Capítulo Transitando hacia una economía del conocimiento. Pedro Argumedo, pág. 7. Versión preliminar.

Dentro de las actividades económicas que pagan los mayores salarios, cinco de ellas coinciden con las que observan mayor productividad, y participan otras asociadas con el sector financiero y de Aeromantenimiento. Sobre las actividades que generan más empleo, sobresalen los servicios y se destaca que once de ellas representan la mitad de todo el empleo remunerado; entre los mayores empleadores, predominan las actividades que demandan mano de obra con baja cualificación, como maquila, comercio, restaurantes, seguridad, construcción. En las actividades de mayor empleo, sobresalen dos actividades nuevas (no presentes en el censo anterior) como los servicios de seguridad y el *outsourcing* (cuadro 3).

Gráfica 2
Posición en el *Ranking* Global de Competitividad



Fuente: World Economic Forum. Varios años.

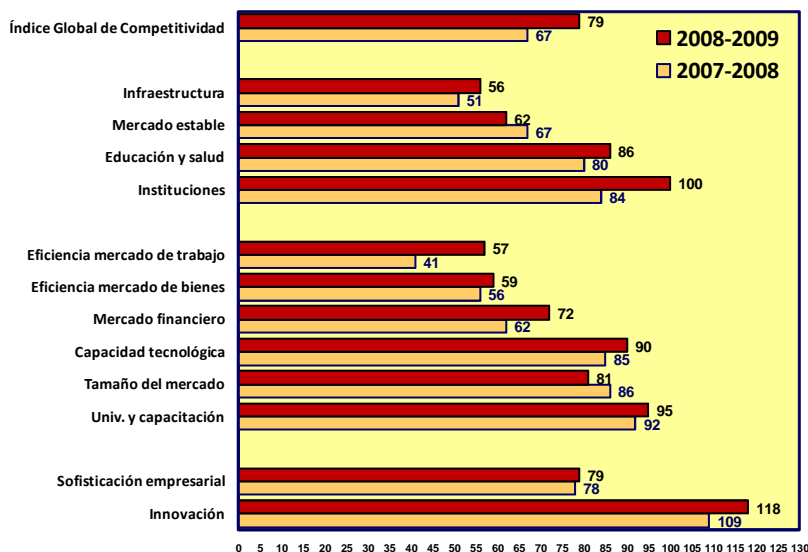
1.2 La capacidad de competir globalmente retrocede 31 posiciones

El Salvador deterioró su capacidad competitiva con el resto del mundo durante el periodo 2004 al 2008. Es importante tener claro que cuando el país compite globalmente, la capacidad para ganar mejores posiciones estará en función de que nuestro esfuerzo supere lo realizado por las otras naciones. Las cifras del Global Competitiveness Report, que mide la competitividad de los países a escala mundial, muestran que hasta 2003, El Salvador implementó un conjunto de acciones que le permitió alcanzar el mejor puesto de competitividad global en 2003 (posición 48 sobre más de 120 naciones), y en los años subsiguientes se desaceleró su actividad y fue ampliamente superado por otros países que hicieron reformas y El Salvador retrocedió en 31 posiciones (lugar 79 de 131 naciones). La gráfica 2, muestra cómo El Salvador mantenía niveles de competitividad muy similares a los de Panamá, pero ésta se ensanchó en más de 20 posiciones al final de 2008; indicando que Panamá ha realizado un esfuerzo más estructurado.

El Salvador presenta un deterioro de la competitividad en 11 pilares de los 12 utilizados para estimar la Competitividad Global (gráfica 3). Los tres pilares que muestran rezagos denotarán áreas donde el país ha sido temeroso en implementar reformas que apoyen su desarrollo, éstas son:

- 1) Innovación empresarial ocupa la posición 118 de 131 naciones, lo cual muestra la carencia de una estrategia de apoyo y la escasez de recursos para apoyar iniciativas que promuevan las nuevas ideas empresariales para acelerar el crecimiento. Los programas de gobierno que apoyan actividades relacionadas con la innovación representan el 0.25% del presupuesto (ver El Salvador: hacia una economía basada en el conocimiento). Una parte de las acciones a implementar deberán estar orientadas a mejorar las condiciones siguientes: calidad de las instituciones de investigación científica, lugar 127; disponibilidad de científicos e ingenieros, lugar 124; colaboración universidad empresa, lugar 115; y gastos de I+D en las empresas, lugar 117.
- 2) La institucionalidad ocupa la posición 100, aquí hay varias áreas que fallan y que reflejan la necesidad de combinar esfuerzos entre los tres poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que si la responsabilidad recae sólo en el poder ejecutivo los resultados serán limitados. Los

Gráfica 3
El Salvador: Índice Global de Competitividad
(de 131 países)



Fuente: Índice Global de Competitividad, varios años.

6

indicadores que más deterioro muestran son: crimen organizado, posición 134; costos empresariales por crimen y violencia, 133; eficiencia del marco legal, 95; independencia judicial, 97; favoritismo en decisiones oficiales del gobierno, 97; protección de accionistas minoritarios y derechos de propiedad intelectual, 104.

- 3) Educación superior y de formación profesional se ubica en el *ranking* 95, los indicadores que muestran rezagos son referidos a la cantidad de los que reciben educación que se ubican en el *ranking* 98 (reflejando problemas de cobertura); la calidad de la educación con el puesto 103. Las áreas a mejorar se relacionan con la calidad del sistema educativo, la calidad de las ciencias y matemáticas, la calidad en la administración de las escuelas, la baja disponibilidad de servicios de entrenamiento e investigación, y el bajo acceso a Internet en las escuelas.

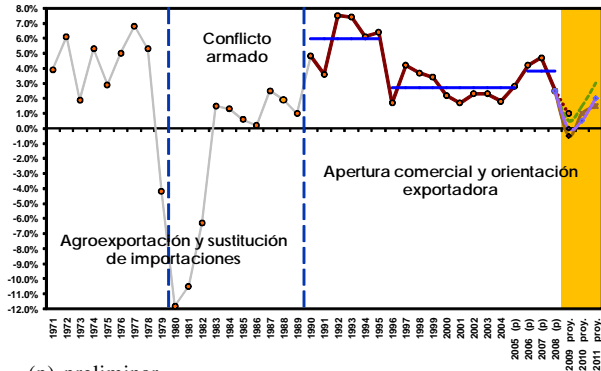
Si el país quiere mejorar las condiciones de vida de la población, deberá pasar por aumentar la capacidad competitiva, la cual requiere una agenda de iniciativas

asociadas con el incremento del número de ideas viables de negocio y reducir los costos reales de producción de las empresas, para que éstas puedan ser más competitivas. Con esa visión se puede avanzar en una estrategia que reduzca el deterioro de los indicadores señalados anteriormente; de lo contrario, cinco años después se estará considerando nuevamente la urgencia de entrar a estos temas.

2. Crecimiento económico

Desde 1989 el crecimiento pasó a basarse en una mayor participación del mercado y orientado a la promoción de exportaciones, dejando una larga época donde prevaleció el modelo de sustitución de importaciones con una mayor participación del Estado. Durante estos años, la economía ha estado bajo fluctuaciones cíclicas (gráfica 4) y recientemente enfrentará las primeras contracciones.

Gráfica 4
El Salvador: crecimiento del PIB



(p) preliminar
Fuente: BCR, CEPAL, FMI y Fusades.

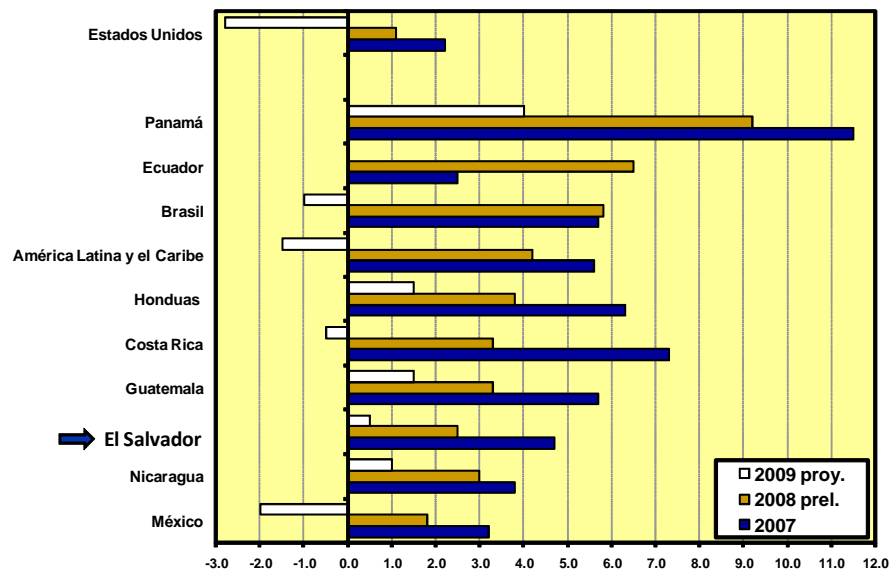
Un año muy especial fue 2008, debido al impacto negativo sufrido por un entorno internacional muy adverso, sumado al debilitamiento adicional que provocó el periodo electoral doméstico. La economía creció en 2.5%, tasa inferior al 4.7% del año previo, y recientes proyecciones muestran una contracción para 2009 y nulo crecimiento para 2010. Durante el primer

semestre de 2008, el país fue afectado por el alza de los precios de los *comodities* (alimentos y petróleo), lo cual implicó que la inflación alcanzará un 12% y los hogares perdieran capacidad de compra y de ahorro, y las empresas experimentaron un deterioro de las utilidades. Un segundo fenómeno que afectó fue la crisis financiera internacional que se desató con fuerza entre septiembre y octubre, lo cual implicó un freno en los flujos de capital externo. Al cierre del año, las principales economías del mundo habían caído en una profunda recesión que deterioró las exportaciones y las remesas familiares.

En el ámbito mundial, el desaceleramiento empezó en el cuarto trimestre de 2007. Como se aprecia en la gráfica 5, las economías latinoamericanas tuvieron una reducción en el crecimiento económico al cierre de 2008, cifras preliminares de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sitúan el crecimiento de la región en 4.2% en 2008, muy por debajo del 5.6% alcanzado en 2007.

En los últimos años, América Latina había registrado un buen desempeño, explicado por la implementación de

Gráfica 5
América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB, 2007-2009
(Tasa de variación porcentual anual)



Fuente: WEO, FMI y CEPAL. Abril de 2009.

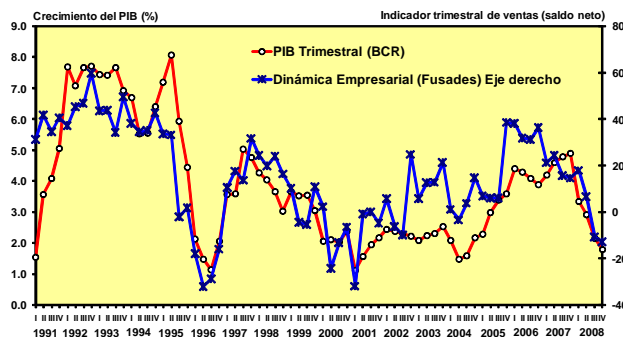
políticas responsables, lo cual ha permitido que las economías se encuentren mejor preparadas para enfrentar la crisis; sin embargo, a finales de 2008 se comenzaron a sentir los síntomas de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, generando cierta contracción crediticia hacia los países. Por otra parte, una contracción en el crecimiento de las economías avanzadas, generó un efecto negativo en la demanda de exportaciones y servicios de América Latina y el Caribe. El FMI ha presentado recientes proyecciones de crecimiento para 2009, mostrando decrecimientos para Estados Unidos, México, Brasil y Costa Rica. Los analistas coinciden que todavía falta enfrentar momentos más difíciles, lo que supone una recuperación lenta y gradual de la economía mundial y de la región, a partir de 2010.

Uno de los países más afectados de América Latina es México, por su alta concentración del comercio con Estados Unidos, el ritmo de crecimiento pasó de 3.3% en 2007 a 0.9% en 2008, y se espera que se contraiga en -4% para 2009. Para el caso de Centroamérica, se estima que crecerá en promedio 1.3% en 2009, luego de crecer 2.2% en 2008; como es de observar, todos los países centroamericanos enfrentarán desaceleración en sus economías.

El entorno internacional adverso, combinado con la incertidumbre del clima electoral, provocaron revisiones significativas en las proyecciones de 2009. El Ministerio de Hacienda (MIHAC) había proyectado inicialmente (septiembre de 2008) un crecimiento de 3.5%, luego se ajustaron a la baja. De acuerdo con cifras oficiales publicadas por el BCR en febrero de 2009, el crecimiento alcanzó 2.5% en 2008, con proyección de 1% para 2009. Para abril de 2009, estas estimaciones se redujeron marcadamente; recientemente se pasaron a cifras negativas (-1%) (gráfica 4).

Un indicador que ha anticipado el ritmo de crecimiento, ha sido el índice trimestral de ventas (saldos netos), obtenido a través de los resultados de la Encuesta Dinámica Empresarial realizada por Fusades (gráfica 6). En ésta, se deja ver la percepción de parte de los empresarios de cómo estuvo la actividad del negocio, la cual anticipa el comportamiento del PIB trimestral, la serie larga muestra la coincidencia entre ambas variables

Gráfica 6
Crecimiento y ciclo económico



Fuente: BCR y Fusades.

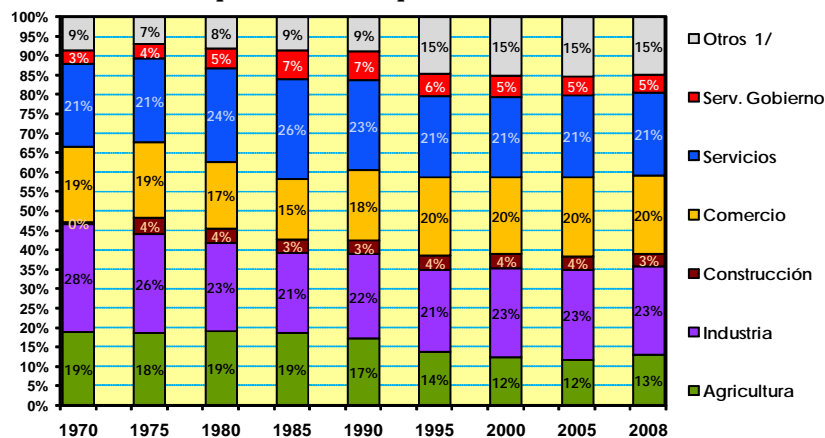
incluso en los movimientos cíclicos de la economía; la encuesta trimestral de Fusades más reciente muestra un considerable deterioro de la actividad productiva en los sectores consultados, por lo que se espera que el PIB trimestral replique tal comportamiento.

2.1 El PIB por sectores económicos

En los últimos diez años, en los sectores productivos se han presenciado cambios en la contribución al PIB en términos reales (gráfica 7 y cuadro 4). Se pueden apreciar los sectores que han perdido peso relativo en el comparativo entre 2000 y 2008; entre ellos se identifican los sectores de: industria, construcción y administración pública. La industria redujo en 0.3 puntos porcentuales su peso relativo, en comparación con 2000, llegando a 22.7% en 2008; sin embargo, es de los sectores con mínimos retrocesos dentro de la producción total. La administración pública redujo su importancia relativa en 1.1 puntos porcentuales, mostrando una reducción del aparato público, hasta llegar a representar un 4.6% en 2008.

Los sectores que han incrementado su peso en estos años son: servicio y comercio. Entre ellos sobresale el caso de los servicios, que en estos ocho años pasó de

Gráfica 7
Composición del PIB por sectores, 1970-2008



1/ Incluye: explotación de minas y canteras y electricidad, gas y agua.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Reserva.

Cuadro 4
Participación de los sectores en el PIB, precios constantes de 1990
(Variación anual, porcentajes)

Rubro	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*	2007*	2008*
Producto Interno Bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a) Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	16.5	15.0	13.82	13.6	13.5	13.0	12.5	13.0	12.29	11.8	11.5	11.4	11.49	11.69	12.07	12.5	13.1
b) Explotación de Minas y Canteras	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.39	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
c) Industria Manufacturera	22.7	20.8	21.1	21.2	21.2	21.9	22.5	22.6	23.03	23.6	23.7	23.7	23.5	23.1	22.9	22.7	22.7
d) Electrificación, Gas y Agua	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.60	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
e) Construcción	3.7	3.5	3.7	3.7	3.7	3.8	4.0	3.8	3.58	3.9	4.0	4.1	3.6	3.6	3.6	3.5	3.2
f) Comercio	19.4	19.3	19.7	20.4	20.1	19.9	19.9	19.6	19.92	20.0	19.8	19.9	20.0	20.2	20.2	20.4	20.2
g) Servicios Totales	29.6	28.6	28.5	28.2	28.2	28.4	28.4	28.6	29.01	28.7	29.0	29.0	29.5	29.4	29.3	29.1	29.0
(Excluyendo alquiler de vivienda)	19.2	18.8	19.0	19.2	19.2	19.6	19.7	20.2	20.64	20.7	20.9	20.9	21.3	21.3	21.3	21.3	21.2
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.5	7.5	7.5	7.4	7.4	7.7	7.7	8.2	8.50	8.7	8.9	9.0	9.4	9.6	9.6	9.7	9.7
- Otros Servicios	22.1	21.1	21.0	20.8	20.8	20.8	20.7	20.4	20.51	20.0	20.0	20.0	20.1	19.9	19.6	19.4	19.3
- Establecimientos financieros y seguros	2.3	2.4	2.7	2.9	3.0	3.2	3.4	3.7	3.86	3.9	3.8	3.8	3.9	3.8	3.9	3.9	3.8
- Bienes inmuebles y servicios a empresa	3.5	3.3	3.3	3.3	3.3	3.4	3.3	3.2	3.19	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
- Alquileres de vivienda	10.4	9.8	9.4	9.0	8.8	8.7	8.4	8.37	8.0	8.1	8.2	8.1	8.2	8.1	8.0	7.8	7.7
- Serv. comunales, soc., personales y domésticos	5.9	5.6	5.5	5.5	5.4	5.4	5.3	5.1	5.09	5.0	4.9	4.9	4.9	4.7	4.6	4.6	4.5
h) Servicios del Gobierno	6.4	6.0	5.82	5.7	5.8	5.8	5.6	5.5	5.46	5.4	5.1	5.0	4.94	4.87	4.78	4.7	4.6
Menos: Servicios bancarios imputados	1.8	2.2	2.2	2.5	2.7	2.9	3.1	3.2	3.29	3.3	3.2	3.1	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9
Más: Derecho sobre importaciones e IVA	2.5	8.0	8.6	8.9	9.0	9.0	9.1	9.0	9.02	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0

* Preliminar, Banco Central de Reserva, Revista Trimestral octubre/diciembre de 2008.

Fuente: Fusades, construido con datos proporcionados por el Banco Central de Reserva.

20.6% (2000) a 21.2% (2008), un incremento de 0.6 puntos porcentuales. Entre los servicios que han contribuido favorablemente al desempeño en general del sector se tienen: los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros y los alquileres de vivienda.

Al hacer una revisión sobre las tasas de crecimiento por los principales sectores económicos en el largo plazo (cuadros 5), se observa que el sector agrícola experimentó por cuarto año consecutivo altas tasas de crecimiento, promediando un 7.1% anual en el período 2005-2008, el crecimiento del sector sigue siendo muy superior a la de la economía global, comportamiento

Cuadro 5
Tasa de Crecimiento del PIB Real Sectorial
(Porcentajes)

RUBRO	1992	1993	1994	1995	1996	1997 rev	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prel.	2005 Prel.	2006 Prel.	2007 Prel.	2008 1/
PRODUCTO INTERNO BRUTO	7.5	7.4	6.1	6.39	1.71	4.2	3.7	3.4	2.2	1.7	2.3	2.3	1.9	3.1	4.2	4.7	2.5
a) Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	8.0	-2.6	-2.4	4.5	1.3	0.3	-0.7	7.7	-3.1	-2.6	0.4	0.9	2.8	4.9	7.5	8.6	7.3
b) Explotación de Minas y Canteras	5.0	10.5	10.8	7.0	0.7	6.5	5.4	0.3	-4.5	11.4	5.7	3.4	-16.0	2.6	4.8	6.4	1.7
c) Industria Manufacturera	9.9	-1.5	7.4	6.8	1.7	8.0	6.6	3.7	4.2	4.0	2.9	2.2	1.0	1.5	3.2	3.7	2.7
d) Electrificación, Gas y Agua	5.4	9.3	4.7	5.1	17.1	4.1	6.1	2.6	-2.4	4.6	7.4	4.5	3.4	4.4	4.5	2.5	2.6
e) Construcción	6.5	3.5	11.5	6.1	2.7	6.2	8.4	-1.8	-3.4	9.6	6.6	3.2	-9.8	3.4	5.5	1.2	-6.0
f) Comercio	11.5	6.4	8.6	9.9	0.4	2.9	4.0	2.0	3.6	1.9	1.5	2.7	2.4	4.4	4.4	5.3	1.4
g) Servicios	13.5	9.4	11.2	10.9	3.6	11.8	3.6	4.3	3.6	0.6	3.3	2.6	3.3	2.9	3.6	4.1	2.0
(Excluyendo alquileres de vivienda)	12.0	7.9	9.4	9.1	1.9	10.0	4.3	5.9	4.5	2.1	3.1	2.3	4.1	2.9	4.2	4.8	2.0
- Transporte, Almac. y Comunicaciones	9.4	6.6	6.0	5.5	1.8	7.7	4.2	9.5	6.1	4.3	5.0	3.4	5.4	5.4	5.1	5.1	2.6
- Establecimientos financieros y seguros	21.4	11.3	20.2	16.4	2.7	12.6	9.6	12.0	7.7	1.6	0.6	1.9	5.1	1.8	4.9	5.4	0.5
- Bienes inmuebles y servicios a empresas	3.7	0.8	5.8	5.9	3.3	4.4	2.8	0.2	1.5	2.0	2.6	1.5	2.6	3.2	3.4	4.6	2.2
- Alquileres de vivienda	1.5	1.5	1.8	1.8	1.7	1.8	2.0	0.5	1.5	-2.9	3.8	3.3	1.3	2.9	2.0	2.3	2.0
- Serv. comunales, soc., personales y domésticos	3.2	2.8	4.8	5.9	0.5	3.0	2.1	0.3	1.4	-1.1	1.8	1.1	2.1	-1.1	2.3	3.9	2.0
h) Servicios del Gobierno	-3.5	0.3	2.6	4.3	4.2	3.8	0.4	1.5	0.9	0.6	-2.8	-0.1	0.4	1.6	2.4	1.9	2.2
Menos: Servicios bancarios imputados	23.3	29.0	6.2	23.8	7.8	14.2	7.7	7.2	6.2	2.3	0.2	-0.7	-3.5	2.8	3.8	4.0	0.0
Más: Derecho sobre importaciones e IVA	27.8	242.9	14.6	9.5	3.8	4.2	4.4	2.6	2.2	1.8	2.3	2.2	1.9	3.1	4.2	4.7	2.5

1/ Cifras preliminares.

Nota: Cifras revisadas por el BCR. Octubre/diciembre de 2008.

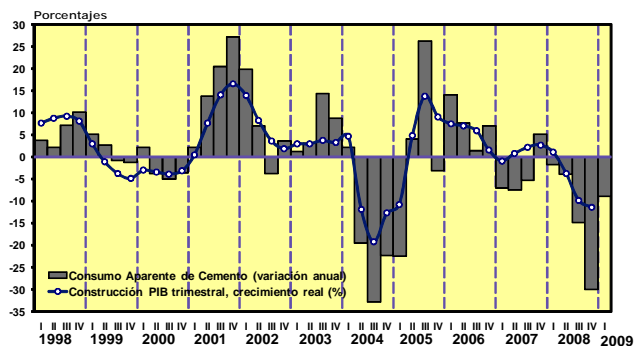
Fuente: Banco Central de Reserva.

que respondió al buen clima para la actividad agrícola, mejores precios de los productos, ejecución de programas de entrega de semilla y fertilizantes para la producción de granos básicos por parte del Gobierno. En 2008 el sector agropecuario presentó un crecimiento interanual del PIB de 7.3%, inferior al 8.6% en 2007. Los subsectores del sector agropecuario que experimentaron mayores aumentos en 2008 fueron: granos básicos (19.1%); silvicultura (13.5%) otras producciones agrícolas (10.0%), que incluye las frutas y hortalizas; y la pesca (8.5%), esta última, por la actividad de la industria atunera en el país, y la ganadería (producción lechera) con un crecimiento del 7.2%.

La actividad de la construcción es considerada como una de las de mayor capacidad para dinamizar rápidamente la economía; no obstante, ha registrado un bajo dinamismo en su actividad en los últimos años, al pasar de una tasa baja 1.2% en 2007, a un decrecimiento de -6.0% para 2008. El resultado levemente positivo del 2007, se debió a las diferentes obras de construcción pública: obras de prevención y conservación, el puerto de Cutuco, mejoras en la red vial e infraestructura para turismo y la renovación del sistema de drenaje; y también el sector privado a través de la ampliación y remodelación en centros comerciales y complejos

habitacionales. Por otra parte, el bajo nivel en estas actividades para 2008, se debe a la falta de crédito, como resultado de la crisis económica mundial y el incremento en los precios de los materiales de construcción. El indicador físico de Consumo Aparente de Cemento (CAC)¹, el cual es consistente con el comportamiento del sector (gráfica 8), mostró un deterioro durante 2007

Gráfica 8
Sector construcción, comportamiento trimestral



Fuente: BCR y empresas cementeras CESSA y Maya.

¹ El Consumo Aparente de Cemento es la producción nacional, más importaciones, menos exportaciones de cemento.

y buena parte de 2008, marcada por el poco dinamismo de la actividad y la ejecución de proyectos.

El sector comercio, que incluye actividades de restaurantes y hoteles, es otro de los sectores que ha presentado bajo dinamismo en su crecimiento, alcanzando una tasa de 1.4% en 2008 (cuadro 5), mientras que en años previos creció arriba de 4%. Buena parte del dinamismo del sector es atribuible al auge generado por el turismo en el país, y al flujo de remesas que entraron a la economía, las cuales recientemente se han desacelerado y contraído. En la medida que se deteriora la percepción de los empresarios y de los consumidores, en esa dirección se desencadena menor actividad comercial, situación que es percibida por parte de los empresarios y consumidores, como lo demuestran los resultados de la Encuesta Dinámica Empresarial y el Índice de Confianza de los Consumidores (gráficas 9a y 9b).

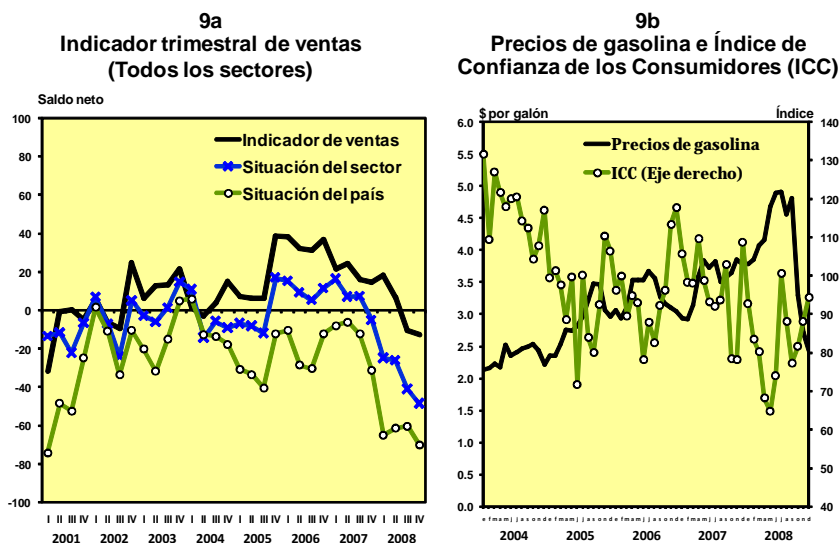
La percepción de los empresarios con respecto a la situación de sus sectores y de la economía en general, se ha deteriorado más rápidamente que los resultados reales de sus empresas. A los empresarios se les preguntó sobre su percepción acerca de la situación actual de su sector y de la economía en general, con respecto a la que tenían un año atrás. En la gráfica 9a se observa que el indicador de ventas comenzó a disminuir a partir del

primer trimestre de 2008. Por su parte, la confianza de los consumidores (gráfica 9b), mantiene niveles bajos y muestra cierta correlación inversa al incremento en los precios de los combustibles y los alimentos; es decir, que al haber registrado una disminución, los precios de gasolina y la tendencia en la confianza de los consumidores presentan un comportamiento al alza, aunque no recuperan los niveles de años previos.

El sector industria es relevante para la dinámica interna de la actividad económica del país, por sus relaciones intersectoriales hacia adelante/atrás como proveedor de productos o insumos. En 2008, de acuerdo con cifras preliminares, el sector registra un crecimiento menor de 2.7% (gráfica 10), explicado por la menor demanda interna y externa. El comportamiento de la industria (variación trimestral), reporta una dinámica más volátil de crecimiento, evidenciando una desaceleración que inició a partir de 2001 hasta alcanzar tasas más bajas a finales de 2004, asociada en ese momento con la recesión de Estados Unidos y la entrada de China a la OMC.

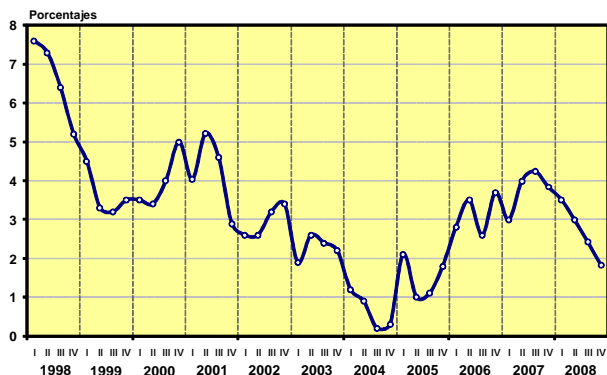
Durante 2008, uno de los factores que frenó el dinamismo en el sector es el aumento en los precios del crudo, elevando los costos de producción; posteriormente afectó la caída de la demanda.

Gráfica 9



Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial

Gráfica 10
Sector industria: crecimiento trimestral



Fuente: BCR.

12

Las diferentes ramas de la industria manufacturera mejoraron su crecimiento hasta 2007, aunque con tasas bastante modestas (cuadro 6); las cifras preliminares al cierre de 2008 resintieron el bajo crecimiento

generalizado en la economía. Los subsectores que presentaron disminución en sus actividades fueron: el subsector de materiales de transporte y manufacturas diversas y el sector de maderas y sus productos, registrando decrecimiento de -1.5% y -2.0%, respectivamente y de manera generalizada todos los subsectores que componen los productos alimenticios elaborados que pasaron de un crecimiento de 5.3% en 2007 a 2.6% en 2008. Por otra parte, los subsectores que mostraron mayor dinamismo al cierre de 2008 fueron: la rama de servicios industriales de maquila 5.1%; prendas de vestir 3.8%; los productos de papel, cartón, crecieron a 4.7% y los productos de maquinaria, aparatos y accesorios eléctricos con 2.3%, revirtiendo el crecimiento negativo de 2007.

El prolongado aumento de los precios internacionales del petróleo, impactó en los precios de la gasolina y derivados, considerados como uno de los principales factores que afectaron el comportamiento y dinamismo de la actividad del país en los últimos dos años. Como se

Cuadro 6
Sector Industrial: Tasas de Crecimiento del Valor Agregado Real
A precios constantes de 1990
(Porcentajes)

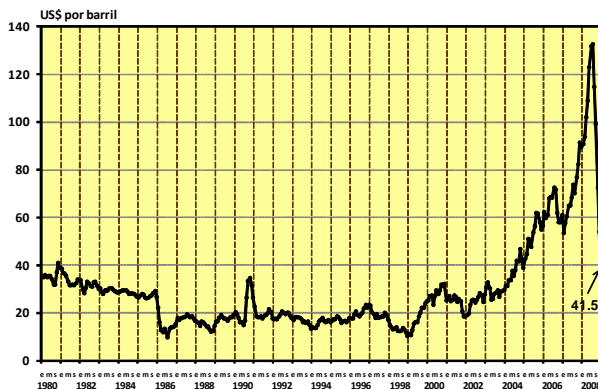
Rama de actividad	2000	2001	2002	2003	2004	2005 *	2006 *	2007 *	2008 *
INDUSTRIA MANUFACTURERA	4.38	4.04	2.92	2.23	0.97	1.50	3.15	3.72	2.69
Productos alimenticios elaborados	4.2	4.9	1.7	3.6	3.5	3.2	4.4	5.3	2.6
Carne y sus productos	3.5	4.6	-3.2	-1.5	1.5	1.8	9.0	5.2	1.0
Productos lácteos	5.6	3.2	3.5	1.6	2.5	2.1	9.0	5.4	1.9
Productos elaborados de la pesca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	--	--
Productos de molinería y panadería	2.0	6.7	0.3	4.4	3.4	4.2	5.9	5.5	3.1
Azúcar	4.2	3.2	-1.9	6.1	5.5	4.0	0.3	5.4	2.5
Otros productos alimenticios elaborados	6.9	5.5	8.1	2.5	2.6	1.8	3.8	4.8	2.8
Bebidas	5.2	5.7	0.8	-2.7	1.3	1.1	1.0	3.7	1.6
Textiles y confeccionados (exc. prendas de vestir)	1.5	-7.0	-0.9	-2.6	2.7	6.5	3.4	3.1	3.1
Prendas de vestir, cuero y sus productos	2.5	-2.1	-0.3	3.1	2.2	1.8	3.3	3.3	3.0
Prendas de vestir	1.7	-6.5	1.2	3.9	3.2	1.4	3.6	-2.1	3.8
Cuero y sus productos	2.9	0.1	-1.0	2.7	1.7	2.0	3.2	6.1	2.7
Madera y sus productos	1.5	0.5	3.8	2.8	3.6	3.9	1.2	3.3	-2.0
Papel, cartón y sus productos	6.9	7.4	12.5	4.4	1.7	2.7	4.2	4.9	4.7
Productos de imprenta y de industrias conexas	-2.0	7.6	10.3	3.6	4.7	3.7	1.3	7.8	3.4
Química de base y elaborados	-5.5	4.1	3.6	2.9	1.5	2.1	3.3	4.9	2.2
Productos de refinación de petróleo	-2.5	4.7	2.1	-0.9	-5.2	2.6	7.3	7.0	1.1
Productos de caucho y plástico	6.9	5.3	0.7	3.4	2.0	10.5	2.1	4.6	4.4
Productos minerales no metálicos elaborados	2.2	7.5	10.6	1.2	-9.9	-5.2	10.9	3.4	3.2
Productos metálicos y accesorios eléctricos	3.2	3.5	2.6	2.9	5.2	6.4	1.7	2.7	2.3
Maquinaria, aparatos y accesorios eléctricos	-3.7	0.4	4.3	-0.2	1.9	2.0	4.8	-9.7	2.3
Material de transporte y manufacturas diversas	14.9	3.1	3.9	3.6	-0.7	0.3	3.7	3.5	-1.5
Servicios industriales de maquila	20.9	6.8	2.3	4.0	-2.8	-7.0	-2.0	0.0	5.1

* Cifras preliminares, revisadas en octubre/diciembre de 2008.

Fuente: Banco Central de Reserva.

evidencia en la gráfica 11, el comportamiento de los precios del crudo muestran un cambio estructural a principios de 2004 cuando presenta un comportamiento ascendente en su tendencia, registrando históricamente los precios más altos de US\$132.5 por barril en junio de 2008, para observar una caída importante de US\$41.5 por barril al cierre del año.

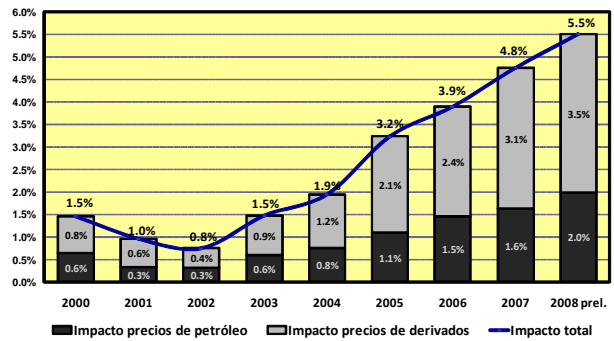
Gráfica 11
Petróleo crudo, precios *spot* promedio de referencia: West Texas Intermediate y Dubai Fateh. 1980-2008



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Una forma de medir el impacto de los precios del petróleo y derivados es estimar el pago adicional que realiza la economía por el sobreprecio del petróleo, el ejercicio consiste en calcular cuántos dólares adicionales pagó El Salvador por importar petróleo crudo y sus derivados, utilizando los precios promedio de referencia hasta 2000 (gráfica 12). Al calcular las variaciones en los sobreprecios del petróleo sobre el PIB nominal, se logra cuantificar el impacto, y apreciar cómo a partir de 2003 se observa una clara tendencia a aumentar el pago por el sobreprecio del petróleo, pasando de 0.8% del PIB en 2002 a 5.5% en 2008, de los cuales 3.5% fue por petróleo y 2.0% por derivados. Además, el pago de la factura petrolera pasó de US\$542.1 millones en 2000 a US\$1,865.1 millones en 2008, lo que significó un aumento US\$1,323.0 millones por el pago de las importaciones entre esos años, representando un 8.4% del PIB y 19.1% de las importaciones totales. Lo positivo sobre este punto es la expectativa sobre la baja en los precios del petróleo para 2009, lo que probablemente

Gráfica 12
Impacto de los precios del petróleo sobre el PIB nominal



Nota: El cálculo del impacto de sobreprecio en divisas, está en función de los precios y volúmenes de importación de cada año, comparado con los precios registrados en 1999, medidos como porcentaje del PIB a precios corrientes de cada año. Para el caso de 2008 la estimación está a partir de los datos de cierre de 2008, un crecimiento del PIB de 2.5% y una inflación del 5.48%.

Fuente: Elaborado por FUSADES con base en Informe de Comercio Exterior del BCR

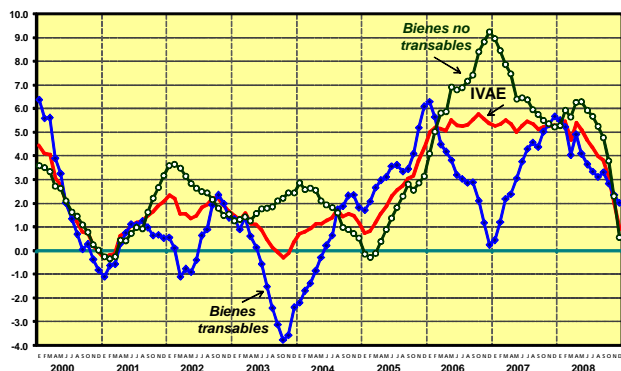
representará una disminución en el pago de las importaciones.

El ajuste de la demanda interna ha provocado un mayor deterioro de los sectores no transables, tal como lo muestran los resultados del IVAE (gráfica 13). El sector de los no transables, vinculado con actividades de la demanda doméstica ha presentado un comportamiento más desfavorable, desde mediados de 2008, contribuyendo negativamente al IVAE; como se mostró en la gráfica 13, a partir de mayo de 2005, la tendencia es a disminuir hasta caer a tasas muy negativas al cierre de 2008, el más bajo alcanzado en los últimos cinco años. El ajuste de la demanda interna ha provocado un mayor deterioro de los sectores no transables, tal como lo refleja el IVAE (gráfica 13).

Los sectores transables² están asociados con las actividades agropecuarias e industria; la producción del

² De acuerdo con informe del BCR sobre el IVAE, los sectores clasificados como transables son agropecuario e industria, con un peso de 51% aproximadamente. Por su parte, los no transables son comercio, construcción, electricidad, transporte, administración pública y financiero, que les corresponde el 49% restante, dentro del total de la ponderación. El análisis de los datos del IVAE corresponde a su divulgación de cifras a marzo de 2009.

Gráfica 13
IVAE: general, transables y no transables
-Móvil 12 meses-



de ese año y todo 2008, muestra el período de decrecimiento más prolongado.

El otro sector que compone los transables, es el agropecuario, que por su buen desempeño en los últimos tres años, ha permitido que el índice en general muestre mejoras en su comportamiento.

2.2 Demanda y oferta global

Los componentes de demanda y oferta global mostraron una marcada desaceleración en su crecimiento de 3.5% en 2008, con respecto a 2007 (5.9%) y un promedio de (5.5%) de los últimos 17 años. El cuadro 7 detalla que el dinamismo en la demanda estuvo en función del consumo, el cual se favoreció por el aumento del empleo e ingresos, mayor acceso al crédito y mayor flujo de remesas que aumentó las importaciones de bienes duraderos y no duraderos, y la producción nacional. Por otro lado, la inversión se fortalece por la ejecución de obras de construcción públicas y las importaciones de bienes de capital que entran al país.

14

Fuente: Elaborado por Fusades con base en información proporcionada por el Banco Central de Reserva.

sector industrial medida a través del Índice de Volumen de la Producción Industrial (IVOPI)³, observa que en 2003 mantuvo niveles negativos; a partir de febrero de 2004 presenta una franca recuperación hasta alcanzar una tasa de 8.0% en noviembre de 2005 y luego se desaceleró en 2006. Nuevamente se recupera alcanzando 5.2% en junio de 2007; los siguientes meses

³ Metodología del nuevo Índice de Volumen de la Producción Industrial. Boletín Económico No.185, marzo-abril 2008. Banco Central de Reserva.

Cuadro 7
Crecimiento Real de la Oferta y Demanda Globales
(Porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 rev	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 Prel.	2006 Prel.	2007 Prel.	2008 Prel.
DEMANDA GLOBAL	9.9	11.0	8.6	10.8	-0.8	8.1	5.6	3.2	6.4	2.6	2.0	3.3	2.7	3.1	6.9	5.9	3.5
CONSUMO FINAL	7.5	7.7	7.5	9.2	1.6	3.0	2.4	3.4	3.7	3.2	1.5	1.9	2.9	3.9	5.6	6.4	3.8
Privado	8.3	8.4	8.0	9.3	1.5	3.0	2.4	3.7	3.9	3.1	1.6	2.1	3.0	4.0	5.9	6.8	3.9
Público	0.9	1.0	3.0	7.9	2.8	2.8	2.5	0.4	0.9	4.6	0.1	-0.3	1.1	1.8	2.8	1.1	1.8
INVERSIÓN INTERNA BRUTA	28.1	10.0	14.2	15.2	-22.1	6.5	22.8	-4.0	2.7	5.1	-2.7	7.8	-3.9	2.5	6.8	6.4	-5.3
Formación de Capital Fijo	18.1	15.9	12.6	14.5	-12.8	8.1	9.6	-0.8	5.2	1.5	3.3	2.5	-5.0	2.1	11.1	6.4	-5.3
Privado	14.0	17.7	16.1	16.4	-16.9	11.5	9.9	2.2	7.5	0.4	-0.9	4.1	2.6	-0.8	12.7	7.7	-6.5
Público	35.8	9.6	-0.9	5.8	7.5	-4.8	8.3	-14.9	-7.6	8.3	27.9	-4.9	-43.2	27.9	-0.4	-4.1	5.0
Variación de Inventarios	512.7	-45.2	46.8	25.1	-151.0	44.2	-211.6	-60.2	-105.0								
EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	6.5	30.1	8.4	13.9	8.7	30.2	6.2	7.1	16.8	-0.2	6.0	4.7	5.7	1.4	10.1	4.6	6.8
OFERTA GLOBAL	9.9	11.0	8.6	10.8	-0.8	8.1	5.6	3.2	6.4	2.6	2.0	3.3	2.7	3.1	6.9	5.9	3.5
IMPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	17.1	21.3	15.0	21.1	-6.1	16.8	9.2	2.7	14.5	4.2	1.5	4.8	4.1	3.1	11.2	7.9	4.8
PRODUCTO INTERNO BRUTO	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.7	3.4	2.2	1.7	2.3	2.3	1.9	3.1	4.2	4.7	2.5

Nota: Preliminar, cifras revisadas con base en Revista Trimestral octubre/diciembre de 2008. Banco Central de Reserva.
Fuente: Fusades, construido con datos proporcionados por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

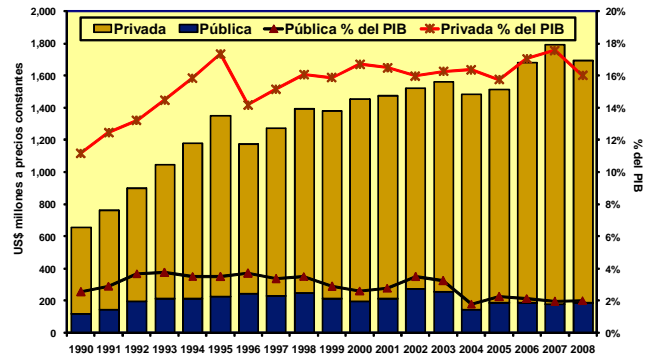
El principal componente por el lado de la demanda es el consumo. Al cierre de 2008, el consumo presentó un menor crecimiento de 3.8%, muy por debajo de los últimos dos años anteriores, como resultado del bajo flujo de transferencias a los hogares, se contabilizó en concepto de remesas US\$3,787.6 millones, equivalentes al 17.1% del PIB, el menor flujo de remesas refleja la crisis en Estados Unidos, a través del aumento del desempleo hispano.

Por su parte, la formación de capital fijo ha revertido su comportamiento de los últimos tres años, ya que en 2008 alcanzó un decrecimiento de -5.3% (cuadro 7), debido principalmente a la contracción de la inversión privada (-6.5%), como resultado de la menor ejecución de proyectos por parte del sector, explicada por la incertidumbre de la crisis internacional y el impacto de las elecciones presidenciales, municipales y legislativas de 2009; sin embargo, es de destacar la inyección positiva que imprimió el sector público que alcanzó un crecimiento de 5.0%, con respecto a 2007, como resultado de los proyectos ejecutados a través del FODES, Ministerio de Obras Públicas, Órgano Judicial, Salud Pública, Seguridad Pública, entre otros.

En 2008, el ratio de inversión privada sobre el PIB retrocedió y el de la inversión pública se mantuvo; este

resultado presagia un menor ritmo de crecimiento para 2009 y refleja que los agentes privados ya internalizaron la menor demanda futura (gráfica 14 y cuadro 8).

Gráfica 14
Inversión privada y pública
(Porcentaje del PIB y millones de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva.

La inversión interna bruta observó la menor tasa sobre el PIB desde 1990. Preocupante es el resultado de la inversión privada en 2008, que muestra la mayor caída de la serie (cuadro 8) y adelanta el ajuste de crecimiento en 2009; por su parte, la inversión pública mantiene su

Cuadro 8
Oferta y demanda global como porcentaje del PIB

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 rev.	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 Prel.	2006 Prel.	2007 Prel.	2008 Prel.
DEMANDA GLOBAL	132.9	134.1	135.2	137.8	133.9	137.6	137.1	137.3	142.4	141.6	141.1	143.0	145.1	144.3	147.2	148.5	149.8
CONSUMO FINAL	98.3	96.2	95.5	96.1	97.7	96.5	94.7	95.9	98.1	99.1	98.3	98.9	101.0	102.0	103.3	105.3	107.2
Privado	88.4	87.6	87.1	87.4	88.3	87.5	85.0	85.9	87.9	88.6	88.0	89.0	91.4	92.4	93.7	96.1	98.0
Público	9.9	8.6	8.4	8.6	9.3	9.1	9.7	10.0	10.2	10.5	10.3	9.9	9.6	9.6	9.6	9.2	9.2
INVERSIÓN INTERNA BRUTA	18.5	18.6	19.7	20.0	15.2	15.1	17.6	16.4	16.9	16.7	16.4	17.0	16.2	15.7	16.1	16.1	15.0
Formación de capital fijo	17.2	17.8	18.5	18.7	15.8	16.1	16.7	16.1	16.9	16.4	16.6	16.7	15.7	15.3	16.1	16.1	15.0
Privado	13.2	13.7	14.7	15.2	12.1	12.7	13.2	13.2	14.2	13.5	13.0	13.4	13.8	13.0	13.9	14.1	12.8
Público	4.0	4.0	3.7	3.5	3.7	3.3	3.5	2.9	2.7	2.9	3.6	3.3	1.9	2.3	2.2	2.0	2.1
Variación de inventarios	1.4	0.8	1.2	1.3	-0.6	-1.0	0.9	0.4	0.0	0.2	-0.2	0.3	0.5	0.4	0.0	0.0	0.0
EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	16.1	19.4	20.0	21.6	21.1	25.9	24.8	24.9	27.4	25.8	26.4	27.1	27.8	26.6	27.8	27.2	27.7
OFERTA GLOBAL	132.4	134.1	135.2	137.8	133.9	137.6	137.1	137.3	142.4	141.6	141.1	143.0	145.1	144.3	147.2	148.5	149.8
IMPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	32.4	34.1	35.2	37.8	33.9	37.6	37.1	37.3	42.4	41.6	41.1	43.0	45.1	44.3	47.2	48.5	49.8
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Preliminar, cifras revisadas con base en Revista Trimestral octubre/diciembre de 2008. Banco Central de Reserva.
Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

pobre participación como porcentaje del PIB de los últimos cuatro años.

Las exportaciones de bienes y servicios, muestran buen desempeño al pasar de 16.1% como porcentaje del PIB en 1999, a 27.7% en 2008. En el último año las exportaciones crecieron 6.8%, la segunda tasa más alta de los últimos ocho años. En 2001, se reportó un decrecimiento de -0.2%, muy por debajo del 16.8% registrado en 2000, como resultado de los bajos precios del café, la recesión de Estados Unidos, más los atentados del 11 de septiembre, y el deterioro en los términos de intercambio. Fue a partir de 2002 y 2004 cuando registró una mejora en su crecimiento de 6.0% y 5.7%, respectivamente, a pesar del bajo ritmo en las exportaciones de maquila, el cual fue compensado por la expansión de turismo. Este comportamiento estuvo favorecido por el desempeño que observaron las ventas externas de productos no tradicionales y tradicionales, los cuales crecieron 22.3% y 12.8%, respectivamente.

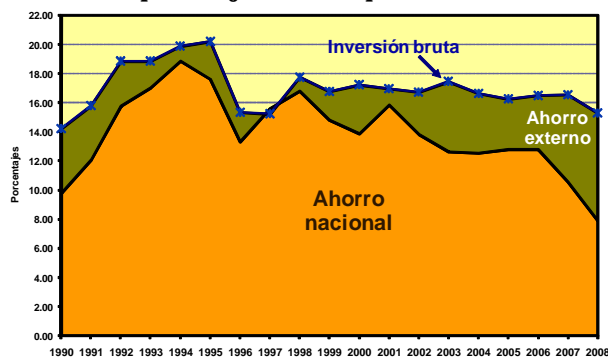
En la gráfica 15 se evidencia la contribución del ahorro nacional y externo para financiar la inversión interna bruta. Entre 1990-1995 aumentó el ahorro nacional; mientras que entre 1996-2008 presentó una disminución que se acentuó desde 2006. Desde 2002 el ahorro externo aumentó considerablemente, explicado por una mayor inversión extranjera directa y mayor flujo de capitales externos.

Estimular el aumento del ahorro nacional será clave para reducir la vulnerabilidad ante cambios en los flujos de

capital externo, para que financien las inversiones pública-privadas que incrementan el crecimiento y la productividad.

Dos estudios han estimado las necesidades de inversión del país para los próximos años, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) consideró requerimientos por US\$7,120 millones, aproximadamente 3% del PIB por año para el periodo 2004-2015, el cual realizaría obras en las áreas de transporte, agua y saneamiento, manejo de desechos sólidos y vivienda social (IDES 2007). Un segundo estudio realizado por el Banco Mundial "Desarrollos económicos recientes en infraestructura en El Salvador", estima que se debería invertir un 2.9% del PIB para el periodo 2006-2010 (60% del sector público), para alcanzar cobertura universal en electricidad, agua y saneamiento, y buscar incrementar el acceso a las telecomunicaciones y carreteras. Ante esos desafíos, el estudio sobre infraestructura del IDES-2008, plantea que existían restricciones fiscales para poder destinar dichos recursos, ya que adicionalmente se enfrentaban otras demandas de recursos en educación, salud y seguridad; para lo cual se proponía estimular al sector privado a invertir a través de concesiones, las cuales demandaban ciertos retos en términos técnicos. Otro aspecto importante señalado en dicho estudio, fue la necesidad de que el Estado realice una adecuada evaluación económica, social y ambiental de proyectos, lo cual hasta el momento se ha carecido (ver FUSADES 2008).

Gráfica 15
Relación ahorro e inversión
(como porcentaje del PIB, a precios corrientes)



Fuente: BCR.

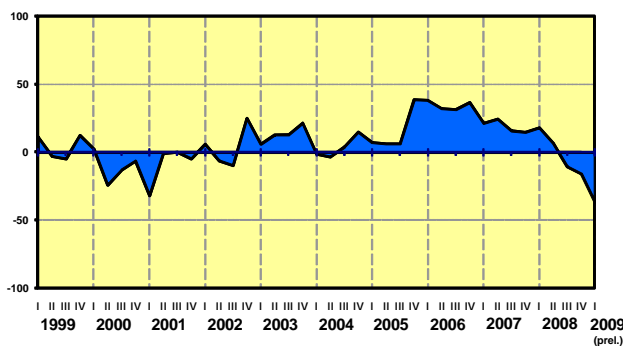
2.3 Percepción empresarial

La percepción de los empresarios se registra a partir de las encuestas trimestrales de Fusades. Los resultados han mostrado la capacidad de anticipar el comportamiento de la actividad económica medido a través del PIB. La percepción empresarial empezó a deteriorarse en el segundo trimestre de 2008, cuando el severo aumento de precios golpeó las ventas y utilidades de las empresas, esta situación se agravó en el siguiente trimestre al registrar tasas negativas que han decaído hasta el primer trimestre

de 2009 (gráfica 16). Los factores que manifestaron los empresarios que afectaron su actividad durante 2008 (cuadro 9), fueron: el incremento en los costos, principalmente el de los combustibles, factor que tomó más relevancia a partir del cuarto trimestre de 2007, aunque su mención se redujo de 60.2% a 33.5% entre el tercero y cuarto trimestre de 2008, consistente con la baja en los precios de los combustibles entre agosto y diciembre de 2008. Otros factores negativos mencionados fueron el bajo nivel de la actividad (31.8%), seguido de la recesión en Estados Unidos y la crisis financiera cuya mención pasó de 8.2% en el tercer trimestre de 2008 a 20.0% en el cuarto trimestre del mismo año.

Durante el cuarto trimestre de 2008 creció en importancia el señalamiento sobre problemas financieros para las empresas, pasando de 4.7% en el tercer trimestre a 12.9%, argumentando que el crédito se restringió durante el cuarto trimestre. Al igual que otros indicadores, las encuestas de percepción, señalan que a partir del tercer trimestre de 2008 el ritmo de crecimiento principalmente en sectores no agropecuarios continúa reduciéndose, y presentando indicios de desaceleración, hasta alcanzar un saldo neto negativo.

Gráfica 16
Indicador trimestral de ventas
Todos los sectores



Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial.

3. Evolución de precios

Desde 1990 se implementó un conjunto de medidas para estabilizar los precios y establecer una economía de mercado, que a través de las señales de precio determinará a los empresarios qué producir y qué no producir bajo condiciones de competencia; mientras que los consumidores establecerán vía precios la selección de los bienes y servicios que satisfacen mejor sus necesidades. Bajo este marco de política económica

Cuadro 9
Factores que afectaron la actividad de las empresas

Factores	2007				2008				2009
	I trim	II trim	III trim	IV trim	I trim	II trim	III trim	IV trim	I trim
Incremento en los costos	33.3	37.0	37.5	48.0	63.5	63.9	60.2	33.5	19.8
Bajo nivel de actividad	14.2	12.0	13.3	9.8	14.8	18.2	21.0	31.8	38.8
Recesión en Estados Unidos-mundial	---	---	0.9	1.0	2.9	1.7	8.2	20.0	19.0
Bajo poder adquisitivo del consumidor	17.6	16.1	13.1	20.8	15.3	24.3	24.4	17.4	14.2
Incremento en la competencia	26.0	28.0	24.2	20.3	17.3	16.9	13.1	16.5	7.7
Problemas de financiamiento	3.7	3.0	1.2	2.8	4.0	3.7	4.7	12.9	14.0
Delincuencia	28.6	25.5	24.7	23.3	14.2	8.7	10.8	8.8	11.3
Competencia desleal/contrabando	8.2	9.2	7.2	9.5	8.4	5.3	4.9	4.4	4.5
Incertidumbre	0.4	0.7	---	0.8	1.5	2.4	4.7	8.5	15.6
Período electoral/elecciones	---	0.7	---	1.3	1.3	2.6	4.7	10.6	25.9
Ninguno	7.5	6.9	8.4	7.5	4.4	4.2	4.4	4.1	4.4

Nota: los totales suman más de 100% por la posibilidad de respuestas múltiples.

Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial.

se implementó una desregulación y disminución de las distorsiones en el mercado, que implicó fuertes ajustes en las actividades productivas, observando un saldo positivo por mayor crecimiento global.

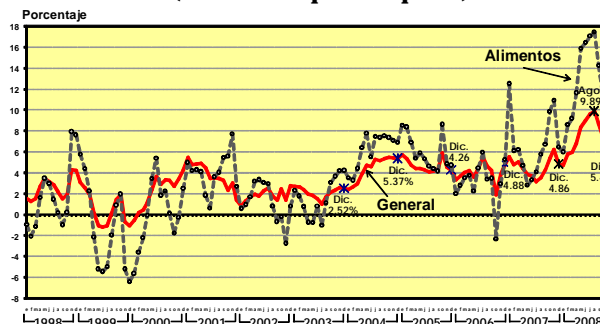
La estabilidad, vista desde los precios, se ha considerado como la mejor contribución que se puede hacer al crecimiento en una economía de mercado. El estudio de determinantes del crecimiento elaborado por Larrain (2003), encontró que la estabilidad de precios en el primer quinquenio de los noventa explicó el 0.5% del crecimiento promedio, mientras que para el segundo quinquenio su aporte fue menor (0.3%); por tanto, reducir más la inflación hará aportes mínimos al aumento del crecimiento, pero pérdidas de estabilidad de precios contraerán el crecimiento tal como ha sucedido durante 2008. En la misma dirección, el estudio de Loayza 2005, encontró que el crecimiento de El Salvador se benefició de la estabilidad de precios. La inflación baja y estable, es una condición necesaria para crecer en forma robusta y sostenida, ya que reduce la volatilidad de las señales de precios, facilitando al sector privado predecir el periodo de recuperación de la inversión.

3.1 Inflación medida por el IPC

La inflación en El Salvador se ha mantenido muy por debajo del promedio de los países de Centroamérica y de la mayoría de América Latina. La inflación promedio anual de los últimos diez años (1997-2008) se ubica en 3.58%, como se aprecia en el cuadro 10. Sin embargo, el efecto de los precios internacionales del petróleo y los alimentos incidió en la inflación a partir de 2004, repuntando en 2008, cuando se sumó a la presión ejercida por los precios de los alimentos. Aun, a pesar de dicha presión los precios del país siempre se ubicaron como los más bajos en la región. A partir de agosto de 2008 hasta el cierre del año, la tendencia fue a disminuir, permitiendo una reducción en la inflación medida por diferentes indicadores: Índice de Precios al Consumidor (5.48%); Índice de Precios Industriales (-6.0%) e Índice de Precios al Por Mayor (-6.7%).

En cuanto a la evolución de los precios, durante 2008, en agosto se observó la tasa más alta de inflación (9.89%) de los últimos diez años (gráfica 17). Entre el grupo de bienes que explica el alza en el IPC están: los precios en alimentos y bebidas no alcohólicas (9.2%); muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar (10.05%), restaurantes y hoteles (7.81%) y bienes y servicios diversos (8.07%); sin embargo, la tendencia a la baja en los últimos tres meses obedeció a la mayor oferta de productos alimenticios y la baja en los precios internacionales de combustibles.

**Gráfica 17
Inflación anual
(Variaciones punto a punto)**



Fuente: DIGESTYC.

Al detallar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) por subgrupos en su variación diciembre a diciembre, se observa en el cuadro 10, que más de la mitad presenta una leve reducción excepto los antes señalados. Los rubros que mayor incidencia tuvieron en la disminución sobre el resultado de la inflación: transporte con -3.51% y bebidas alcohólicas (2.68%); alojamiento, agua, electricidad y gas (0.89%); comunicaciones y educación con 0.0% y 3.15%, respectivamente.

3.2 Otros indicadores de precios

El comportamiento en el corto plazo de los precios de los bienes en la primera fase de comercialización se

Cuadro 10
Índice de Precios al Consumidor (IPC)
(Variaciones en porcentajes)

	General	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	Prendas de vestir y calzado	Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	Muebles, artículos para el hogar y para la conservación	Salud	Transporte	Comunicaciones	Recreación y cultura	Educación	Restaurantes y hoteles	Bienes y servicios diversos
Variación promedio anual													
1995	9.73	4.90	8.77	5.63	11.46	12.75	12.96	7.58		4.47	15.87	13.14	10.03
1996	9.79	13.21	10.50	3.06	7.10	8.27	6.82	7.88	16.37	3.55	21.04	9.51	8.14
1997	4.42	4.20	8.15	0.19	6.36	3.70	3.97	2.48	5.93	1.94	14.76	6.84	1.83
1998	2.62	1.68	1.68	-0.50	7.06	5.14	2.58	-3.27	0.00	0.40	12.40	3.24	1.28
1999	0.51	-1.42	0.52	-1.01	2.10	1.64	3.71	-1.08	0.00	-0.57	9.06	2.74	1.86
2000	2.27	0.12	1.56	-1.02	6.17	4.85	7.97	2.43	0.00	-1.81	11.93	0.77	-0.35
2001	3.75	4.09	2.29	-3.15	9.62	6.58	7.27	-3.84	0.76	0.20	6.31	1.49	0.02
2002	1.87	1.15	-0.17	-3.46	2.68	5.54	4.66	-0.80	13.84	0.61	4.05	0.29	1.63
2003	2.12	1.60	1.48	-1.27	1.37	3.85	4.27	2.51	9.34	-1.31	5.98	3.34	0.62
2004	4.83	6.89	6.86	-1.28	1.23	7.39	3.90	6.84	2.72	3.29	7.06	6.32	0.09
2005	4.69	5.97	15.28	-0.05	4.09	4.88	4.52	8.91	-0.02	2.27	2.15	3.41	0.98
2006	4.04	2.72	4.66	0.70	3.79	5.85	5.44	8.72	-0.02	2.19	3.94	5.16	4.06
2007	4.58	6.60	5.30	1.20	1.57	5.83	2.15	6.13	0.29	3.80	6.08	5.68	2.78
2008	7.26	12.00	3.19	1.50	0.61	7.60	2.10	6.38	0.57	6.16	2.95	10.77	4.99
Variación diciembre a diciembre													
1995	11.37	4.15	14.11	5.12	14.94	13.49	14.43	12.16		9.69	16.70	14.14	15.14
1996	7.36	12.41	9.20	1.31	3.45	4.58	2.40	5.54	10.84	-0.65	21.00	8.21	1.92
1997	1.93	-0.44	4.13	-0.23	5.63	4.27	3.23	-0.86	0.00	1.16	14.03	4.32	2.14
1998	4.21	7.64	-0.60	-0.49	5.65	3.56	3.35	-5.65	0.00	1.90	12.57	2.92	0.98
1999	-1.02	-6.41	2.12	-1.54	1.77	2.07	5.08	4.18	0.00	-2.44	8.87	1.46	3.03
2000	4.29	2.50	2.27	-0.95	12.61	7.02	10.56	1.58	0.00	-0.58	11.27	0.02	-1.49
2001	1.42	2.70	0.74	-4.18	1.86	3.99	4.11	-7.09	3.73	-0.86	6.53	2.42	-0.34
2002	2.79	0.82	-0.41	-2.58	4.87	6.65	4.34	3.21	18.76	2.35	3.40	0.59	2.87
2003	2.52	4.25	3.45	-0.87	-0.02	3.21	3.49	1.45	2.72	-2.66	7.48	4.08	-0.13
2004	5.37	6.91	5.34	-0.93	2.88	7.91	4.19	10.56	0.00	6.30	5.26	4.70	0.76
2005	4.26	4.74	16.57	0.53	4.35	3.85	6.54	8.14	-0.03	2.24	1.84	3.48	2.69
2006	4.88	5.29	2.89	1.10	4.04	6.49	2.83	8.03	0.00	0.83	3.97	5.52	3.85
2007	4.86	6.46	5.56	0.92	0.18	5.15	1.68	8.79	0.86	6.02	6.08	8.56	2.37
2008	5.48	9.20	2.68	2.13	0.89	10.02	3.24	-3.51	0.00	4.83	3.15	7.81	8.07

Fuente: Elaborado por Fusades con base en información de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)

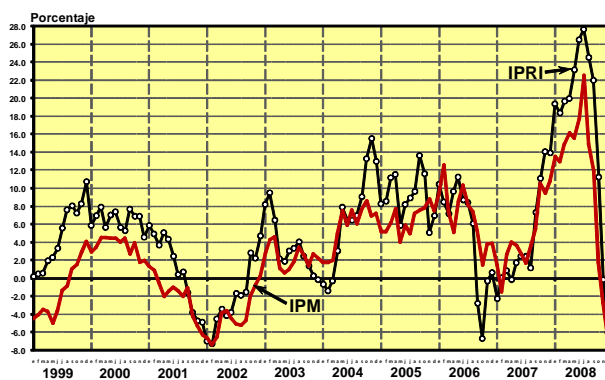
pueden valorar a través de: el Índice de Precios al Mayoreo (IPM⁴) y el Índice de Precios Industriales (IPRI⁵).

El IPRI, desde mediados de 2007 ha tenido un comportamiento creciente, hasta llegar al mes de julio de 2008 a una tasa de 27.69%; para luego caer velozmente y cerrar el año con una deflación de -6%. Similar comportamiento muestra el IPM (gráfica 18).

Por su parte, el IPM, excluyendo café, mostró a partir de julio de 2007 un comportamiento ascendente; a julio de 2008 se registró una variación anual de 22.57%, la más alta durante los años observados en este informe, muy por arriba del 1.72% reportado en julio de 2007. Es importante hacer mención que a partir de agosto de 2008 las tasas tendieron a disminuir significativamente hasta registrar al cierre del año un decrecimiento de -6.85%, motivado, principalmente, por el comportamiento decreciente de los precios de los combustibles (gráfica 18).

Gráfica 18
IPRI e IPM
(Tasas porcentuales de variación anual)

20



Fuente: BCR y DIGESTYC.

Los mayores incrementos al cierre de 2008 se registraron en las industrias metálicas básicas (28.3%); productos alimenticios, bebidas y tabaco (14.6%); fabricación de productos minerales no metálicos (10.2%); fabricación de productos minerales metálicos, maquinaria y equipo (7.7%); textiles, prendas de vestir e industria de cuero (7.1%); y otras industrias manufactureras (3.4%).

4. Salarios mínimos y medios

El comportamiento experimentado en los últimos cinco años por los salarios mínimos en El Salvador se muestra en el cuadro 11; a partir del 1 de junio de 2003 se fijaron salarios mínimos diferenciados en los sectores: comercio y servicios, industria y maquila; sectores que antiguamente tenían un mismo salario mínimo. Al establecer la fijación del salario, éstos aumentaron entre 5% y 10%. Por su parte, los salarios del sector construcción vigentes al 31 de diciembre de 2003, mostraron un incremento de 4%. Los salarios del sector agropecuario no habían experimentado cambios desde 1998; fue en septiembre de 2006 que se oficializó el incremento al salario mínimo en todos los sectores. Para el caso de la maquila, debido a la sensibilidad por la situación en la que se encontraba, solo aumentó un 4%, previo a un acuerdo de consenso en el Consejo Nacional del Salario Mínimo (cuadro 11).

A finales de 2007 (noviembre), se oficializó un nuevo incremento pactado en dos fases; un incremento del 5% en noviembre de 2007 y el otro 5% en noviembre de 2008. En diciembre de 2008, por mutuo acuerdo entre el Consejo del Salario Mínimo y los representantes de la empresa privada, acordaron como medida para paliar el efecto del alza de los precios de la canasta básica y en virtud de la crisis global, establecer el tercer aumento por parte del Gobierno. Con esta nueva alza, el salario

⁴ IPM: es un indicador que mide las variaciones en una primera transacción de los precios de productores, intermediarios y distribuidores, con el fin de monitorear la tendencia del nivel general de precios de mayoristas (156 establecimientos comerciales e industriales).

⁵ El Índice de Precios Industriales (IPRI): es un indicador que mide la evolución de los precios de venta a salida de fábrica de los productos industriales (140 bienes), representativos de nueve actividades industriales; en el importe no se incluye: el IVA, los gastos de comercialización y de transporte.

Cuadro 11
Salario mínimo diario
(jornada de ocho horas diurnas)

	US\$					Variación porcentual	
	2005	2006 ^{1/}	2007 ^{2/}	2008	2009 ^{3/}	2008/2007	2009/2008
Agropecuario	2.47	2.72	2.85	3.00	3.24	5%	8%
Recolección de cosecha							
Café	2.70	2.97	3.12	3.28	3.54	5%	8%
Caña de azúcar	2.29	2.27	2.65	2.78	3.00	5%	8%
Algodón	2.06	2.52	2.38	2.50	2.70	5%	8%
Industria agrícola de temporada							
Beneficio de café	3.57	3.93	4.13	4.34	4.69	5%	8%
Ingenio azucarero	2.61	2.87	3.01	3.16	3.41	5%	8%
Beneficio de algodón	2.61	2.87	3.01	3.16	3.41	5%	8%
Comercio y servicios	5.28	5.81	6.10	6.41	6.92	5%	8%
Industria	5.16	5.68	5.97	6.27	6.77	5%	8%
Maquila textiles y confecciones	5.04	5.24	5.40	5.55	5.79	3%	4%
Construcción							
Mano de obra calificada	8.86	9.97	9.97	10.37	10.37	4%	
Obreros auxiliares	7.22	8.12	8.12	8.40	8.40		

1/ Vigencia a partir del 1 de septiembre de 2006 (D.E. No. 83 de fecha 23 de agosto de 2006).

2/ Vigencia a partir del 15 de noviembre de 2007.

3/ Vigencia a partir de enero de 2009.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social y CASALCO.

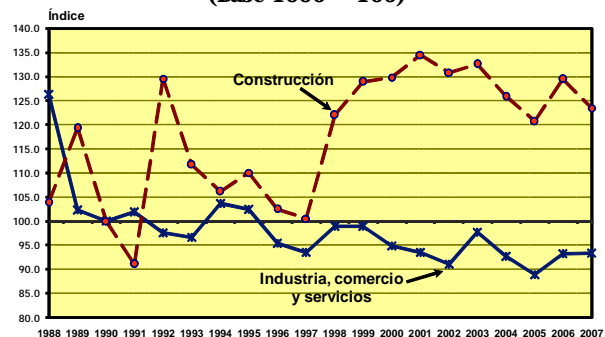
21

mínimo más bajo es el del sector agropecuario de US\$3.24 por día. Los sectores comercio y servicios pasaron de US\$6.41 a US\$6.92 por día; industria de US\$6.27 a US\$6.77 por día. Para el caso de la maquila de US\$5.55 a US\$5.79 por día.

Considerando el comportamiento de la tasa de inflación y deflactando los salarios nominales, se presenta el comportamiento de los salarios reales. Los sectores industria, comercio y servicios mantuvieron el poder de compra durante los últimos tres años, como se observa en la gráfica 19. Asimismo, se aprecia que el sector construcción perdió poder de compra durante los últimos dos años.

El comportamiento de los salarios medios cotizables al ISSS, se aprecian en la gráfica 20, en términos nominales el aumento durante el período 1992-1999, es consistente con el buen ritmo de la actividad económica de esos años. En 2000, el comportamiento se suavizó

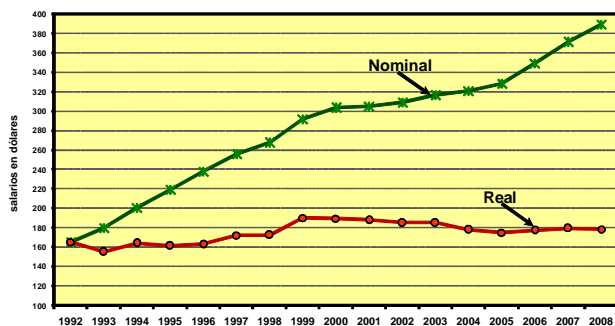
Gráfica 19
Evolución de los salarios reales
(Base 1990 = 100)



Fuente: Fusades, con información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Cámara Salvadoreña de la Construcción.

ligeramente, para registrar durante 2006-2008 mejoras en los niveles, hasta alcanzar un salario medio de US\$389.2 en 2008, superior que el del año anterior (US\$371.0). Sin embargo, en términos reales,

Gráfica 20
Salarios medios cotizables - ISSS



Fuente: Fusades, con información del ISSS.

Gráfica 21
Empleo formal: trabajadores del sector privado que cotizan al ISSS



Fuente: Fusades, con información del ISSS.

22

descontando el IPC, la tendencia es muy estable, manteniéndose alrededor de US\$178.6 en 2008.

El sector privado contrató 90,000 trabajadores formales en el periodo 2004 a 2008, es decir, creó 1,500 puestos de trabajo por mes, aun a pesar que durante el último trimestre se perdieron 20,000 empleos por la crisis, tal como se observa en la gráfica 21. Para 2008, entre noviembre y diciembre, el nivel de empleo se contrae en -0.8% con respecto a diciembre de 2007, pasando de

574.2 mil empleos en 2007 a 569.4 mil en 2008, comportamiento que fue generalizado en la mayoría de sectores cotizantes, como se puede observar en el cuadro 12; los sectores que vieron reducido el nivel de empleos fueron: la industria manufacturera (-6.0%); la construcción (-11.3%) y la agricultura, caza, silvicultura y pesca (-8.5%). Por otra parte, se generaron cerca de 10 mil empleos entre los sectores de comercio y servicios; electricidad, gas y agua.

Cuadro 12
Sector privado: trabajadores cotizantes al ISSS
Miles de empleos, a diciembre de cada año

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación porcentual		
									06/05	07/06	08/07
Sector Privado Total	457.0	465.3	479.2	489.4	517.6	543.5	574.2	569.4	5.0%	5.6%	-0.8%
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	9.9	10.0	10.8	11.3	12.1	12.7	13.3	12.2	4.4%	5.4%	-8.5%
Minas y cantera	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.6	26.9%	9.6%	-13.0%
Industrias manufactureras	169.5	168.6	168.3	163.0	160.0	161.4	165.9	156.0	0.9%	2.7%	-6.0%
Electricidad, gas y agua	3.0	2.7	2.8	2.9	2.9	3.4	3.6	3.7	15.5%	5.4%	5.3%
Construcción	26.2	27.1	26.3	24.2	27.3	33.7	30.2	26.8	23.5%	-10.6%	-11.3%
Comercio y servicios	247.9	256.3	270.4	287.4	314.8	331.7	360.5	370.1	5.4%	8.7%	2.6%
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	96.4	98.0	104.6	111.9	122.3	126.0	134.7	141.1	3.1%	6.9%	4.7%
<i>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</i>	18.4	17.6	17.4	18.0	20.0	21.9	24.7	29.7	10.0%	12.6%	20.3%
<i>Servicios financieros, seguros, bienes inmuebles</i>	74.0	78.7	85.9	89.1	99.0	105.9	112.1	117.6	7.0%	5.8%	4.9%
<i>Servic. comunales, sociales y personales</i>	59.0	62.0	62.5	68.4	73.6	77.8	89.0	81.6	5.8%	14.4%	-8.3%

Fuente: Fusades, con información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

1. Desempeño del sistema financiero en las pasadas dos décadas

II. SECTOR FINANCIERO

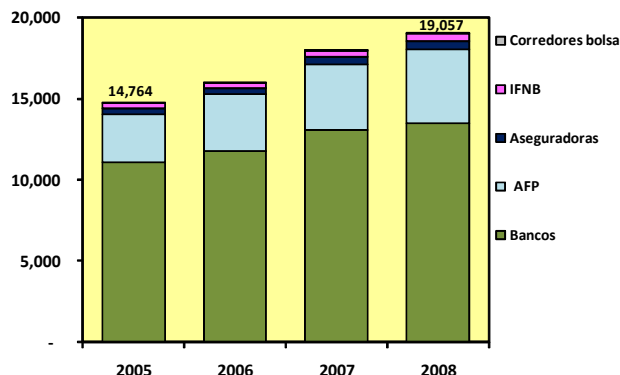
23

La estabilidad del sistema financiero desempeñó un papel fundamental al contribuir a soportar el crecimiento económico de los últimos veinte años, ya que permitió desarrollar la confianza para intermediar recursos entre los agentes que generan ahorro y los tomadores de crédito. Para que la intermediación funcione debe existir confianza; por ello, fue crucial fortalecer a las instituciones bancarias y las entidades regulatorias; si no existe confianza el sistema financiero no funciona, ya que los ahorradores esperan recuperar el capital más intereses en cierto tiempo y los bancos deben ser muy cautelosos al prestar dichos recursos y sus propios fondos a agentes que ofrecen pagar el capital y los intereses en un período futuro de tiempo. Para que puedan existir estas operaciones, debe existir confianza, la cual se consolida día con día, pero se puede perder en un instante.

La confianza es difícil de estimarla, aunque una medida indirecta podría ser el total de activos o depósitos de los agentes que reportan las diferentes instituciones del sistema financiero regulado. A finales de 2008, el total de activos administrados ascendía a US\$19,057 millones; de los cuales el 71% estaba en propiedad de los bancos comerciales; las administradoras de fondos de pensiones disponen de 24%; las compañías de seguros 3%; las instituciones financieras no bancarias (Fedecrédito, Comédica, Bantsoy, etc.) 2%; y las firmas corredoras de bolsa, 0.1%. En todas estas instituciones existen miles de empresas y familias que depositan la confianza al realizar transacciones financieras de manera eficiente, efectiva y con riesgos acotados.

La confianza ha crecido en el tiempo y al ritmo que ha mostrado el desempeño de la economía; en 2005 el total de activos ascendió a US\$14,764 millones, experimentando un incremento anual promedio de US\$1,431 millones (gráfica 22). Consolidar la confianza

Gráfica 22
Sistema financiero: activos totales por mercado
(Millones de US\$)



24

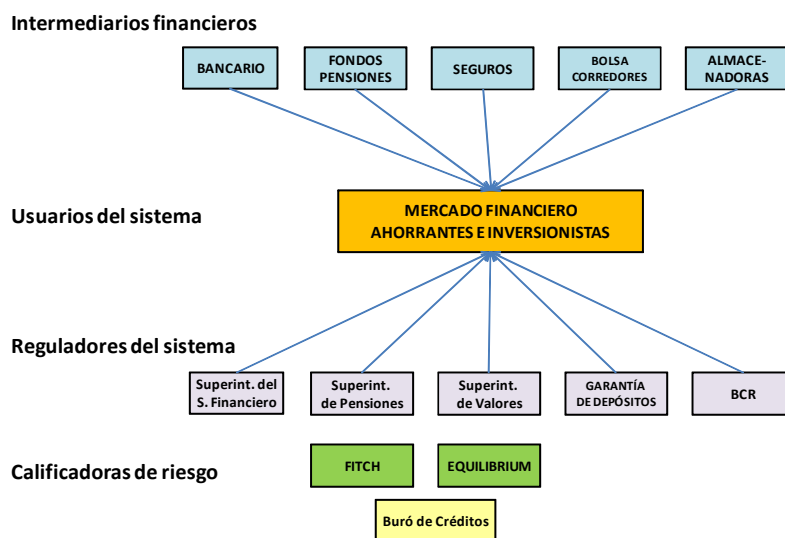
IFNB: Intermediarios financieros no bancarios.
Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), Superintendencia de Pensiones (SP) y Superintendencia de Valores (SV).

ha sido un proceso permanente, que se ha basado en la implementación de una serie de medidas que han fortalecido la capacidad regulatoria del sistema, y simultáneamente ha propiciado un clima de autorregulación en la mayoría de las entidades participantes.

Cada componente del sistema financiero tiene su respectiva entidad regulatoria bajo un marco legal que

norma en forma precautoria ex ante y ex post la asunción de riesgos y permite la gestión eficaz de la intermediación; adicionalmente, se han creado otras entidades públicas para fortalecer la confianza del sistema, que en forma independiente evalúan el desempeño de instituciones. La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) es la entidad reguladora del sistema bancario, de las instituciones financieras no bancarias y de las compañías de seguros; mientras que la Superintendencia de Pensiones regula a las administradoras de fondos de pensiones, y la Superintendencia de Valores regula a las casas corredoras de bolsa. De manera complementaria, se creó el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD), que tiene como función garantizar los depósitos de los usuarios hasta cierto límite; por su parte, el BCR contribuye diseñando nuevos marcos regulatorios precautorios. Otras entidades independientes que contribuyen bajo el marco legal a evaluar los bancos son las calificadoras de riesgos (Fitch Ratings y Equilibrium), las cuales mantienen un seguimiento independiente de los bancos, evaluando y clasificando el riesgo de éstos. Otra institucionalidad clave fue la creación de la Central de Riesgos, en donde el buró de créditos ha desempeñado un papel central en clasificar la capacidad de endeudamiento de los agentes, mejorando la asunción de riesgos de los bancos (diagrama 1).

Diagrama 1
Mercado financiero: intermediarios, usuarios, reguladores y calificadores



Fuente: Elaboración propia

1.1 Fases de la evolución de la banca: privatización, regionalización, dolarización e internacionalización

El fortalecimiento del sistema financiero, fue posible por la mejora simultánea de las condiciones macroeconómicas, el desarrollo de las instituciones reguladoras y la generación de condiciones de competencia. Este resultado, fue un proceso por etapas que arrancaron en 1990 con la privatización del sistema financiero, a continuación se describen las etapas, así:

- Privatización (1989-1993). A mediados de 1989, inició una reforma en el sistema financiero, la cual redefinió el marco regulatorio del sector; replanteó las políticas monetaria, crediticia y cambiaria; e implementó el saneamiento, fortalecimiento y privatización de las instituciones. Antes de la privatización, los bancos nacionalizados acumulaban pérdidas por US\$434 millones, alcanzando una tasa de mora superior al 30%, lo cual dejaba un sistema técnicamente quebrado, de acuerdo con el BCR. Para revertir tal situación, se aprobaron varias leyes para que la asignación de recursos fuera con base en los mecanismos de mercado y se sanearan los bancos, éstas fueron:

Ley de privatización de bancos y asociaciones de ahorro aprobada en 1990; Ley de fortalecimiento y saneamiento bancario, en 1990; Ley de creación de la SSF, 1990; Ley del Banco Central de Reserva (BCR) en 1991.

El saneamiento, fortalecimiento y privatización de los bancos se realizó en el primer quinquenio, lo cual permitió una expansión acelerada del crédito y de los depósitos y un fortalecimiento de la posición financiera de los bancos. Al cierre del quinquenio existió una sobreexpansión del crédito hipotecario.

- Regionalización (1994-1998). Los principales bancos del país al consolidar su posición en el mercado local, optaron por mirar hacia afuera y expandir sus operaciones a Centroamérica,

adquiriendo bancos pequeños en cada una de las plazas. Simultáneamente, empezaron a abrir oficinas en Estados Unidos para facilitar la remisión de remesas. El desarrollo institucional continuó, y se aprobaron nuevas leyes que fomentaban el desarrollo de instituciones, así:

Ley del Mercado de Valores (1994), sobre la cual se rigen las transacciones de la Bolsa de Valores; Ley de creación del BMI (1994) como banco de segundo piso; Ley de Sociedades de Seguros (1996), Ley de creación de la Superintendencia del Sistema de Pensiones (1996) y Ley de Lavado de Dinero (1997).

Es importante indicar que en 1997 ingresó Scotiabank al mercado, el primer banco internacional a través de adquirir a Ahorromet; la competencia se mejoró. Durante dicho período, se presentó la quiebra y liquidación de una institución financiera (Credisa) y la intervención de Insepro y Finsepro; si bien estos problemas generaron incertidumbre, las prontas acciones permitieron esclarecer que las dificultades estaban referidas a dichas instituciones y no era un problema sistémico. Estos problemas derivaron en una reforma a la Ley de Bancos, para prevenir tales situaciones.

- Dolarización y banca *off shore* (1999-2003). La dolarización implementada desde 2001, contribuyó a consolidar la visión de realizar operaciones transfronterizas al eliminar el riesgo cambiario frente al dólar, pero simultáneamente aumentó la competencia para la banca local, por medio de un mayor crédito de banca *off shore* (no radicada); se estima que las operaciones crediticias *off shore* representan más del 11% del PIB o el 22% de todo el crédito bancario. Importantes marcos legales se aprobaron en este período:

Ley del Instituto de Garantía de Depósitos (1999), Ley de Integración Monetaria (2000), Ley de Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB), Reformas a la Ley del BCR (2001), Reforma a la Ley de Bancos (2002), Ley de Arrendamiento Financiero-Leasing (2002), Ley de Garantías Recíprocas (2002).

Un factor importante fue que la banca local aumentó el fondeo con recursos del exterior, lo cual permitió sustentar las necesidades de crédito locales y regionales. Consolidó el otorgamiento de créditos a un mayor plazo (treinta años) e incrementó sustancialmente el crédito de consumo a hogares. Un hecho importante durante este período fue la creación de FICAFÉ (julio de 2001), el cual permitió transferir cartera de crédito del café que enfrentaba dificultades de pago debido al derrumbe de los precios internacionales del café, el fideicomiso fue estructurado para 20 años con cuotas pagaderas en septiembre de cada año hasta el 2023, el número de créditos cedidos fue de 860 por un valor nominal de US\$257.5 millones, a septiembre de 2008 el saldo de la emisión es de US\$128.6 millones (Equilibrium informe de FICAFÉ, enero de 2009).

- Internacionalización de la banca (2004-2008). El 2007, será un año de referencia en el sistema bancario nacional, ya que pasó totalmente a estar manejado por instituciones extranjeras. Se estima que los ingresos percibidos por la venta de los principales bancos ascendió al 12.5% del PIB en 2007, y las instituciones adquiridas (dos bancos y acciones remanentes de un tercero) observaron una mejora en la calificación riesgo país. Varios factores coincidieron para que este proceso acelerara en los últimos años; por ejemplo, mantener un apropiado manejo macroeconómico, un marco regulatorio en constante actualización, un sistema financiero solvente, un mercado competitivo, una economía más abierta, la firma de CAFTA-RD y una región políticamente más estable. En dicho período se aprobó la capitalización, nuevamente, de los bancos estatales que arrastraban pérdidas.

Durante la misma época y dentro del ámbito legal, se aprobó la Ley de Titularización de Activos (2007) y se aprobó una norma importante sobre la clasificación de activos por riesgo crediticio (2006). Pero no fueron aprobados dos importantes marcos legales que fortalecerían más la supervisión y regulación, éstos son: Ley de Integración de las Superintendencias Financiera, Pensiones y Valores, y la Ley de Fondos de Inversión.

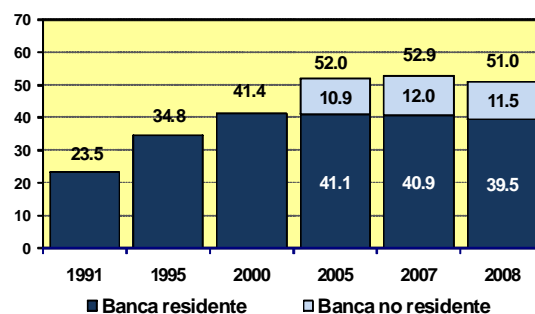
Estos dos marcos legales pendientes son fundamentales para mejorar la eficiencia de la supervisión de

conglomerados financieros; y la Ley de Fondos de Inversión permitiría desarrollar más la confianza, transparencia y aumentar las transacciones en el mercado de capitales.

1.2 Evolución de los principales indicadores financieros

El crecimiento de la economía, ha estado sustentado en el aumento de la profundización del sistema financiero. El crédito desempeña un papel clave en el crecimiento económico, para estimar su incidencia se utiliza como indicador de referencia la profundización financiera, la cual se calcula por la razón entre crédito privado y PIB. Hace quince años, cuando empezó la reforma al sistema bancario, la profundización era muy baja 23.5%, por lo que el crédito tenía un papel muy limitado en apoyar el crecimiento; no obstante, la privatización de la banca permitió que en pocos años se alcanzara el 34.8% en 1995. Antes de dolarizar, la profundización se había incrementado a 41.4% en 2000; pero con la medida se impulsaron las operaciones financieras transfronterizas, el mercado mundial presentó excesos de liquidez a tasas de interés bajas, aumentando así las operaciones de banca no radica en el país (*off shore*), la cual otorgó más créditos corporativos que llegaron a representar 10.9% del PIB en 2005, y experimentaron un incremento mayor a 11.5% en 2008 (gráfica 23).

Gráfica 23
La profundización financiera ha crecido: crédito privado sobre PIB



Fuente: elaboración propia con cifras del BCR.

Desde 2001, varios factores incidieron en la expansión del crédito, como por ejemplo la reducción de las tasas de interés explicada por la eliminación del riesgo cambiario del dólar y la tendencia internacional a la baja de las tasas de interés, estos sucesos disminuyeron en forma sensible el costo del dinero para las empresas y familias. Simultáneamente la banca local empezó una estrategia intensiva de colocar crédito a los hogares para consumo y vivienda; en forma paralela la banca no radicada incrementó sustancialmente el crédito corporativo, aprovechando la eliminación del riesgo cambiario. Sin lugar a dudas, la combinación de varios factores permitió una caída sin precedentes del precio del dinero "tasa de interés".

La solvencia del sistema bancario se incrementó significativamente. La solvencia en los bancos se mide a través del ratio fondo patrimonial sobre activos ponderados; de acuerdo con la Ley de Bancos, esta relación debe ser al menos de 12%; años atrás el requerimiento fue menor 9.6% para el 2000. En la medida que los bancos dispongan de mayor patrimonio respecto a los riesgos asumidos en los activos (pérdidas no previstas), el banco será más solvente. En 1995, el indicador de solvencia bancaria rondaba el 11%, éste disminuyó a 10.3% en 2000; no obstante, la Ley de Bancos ya planteaba un aumento gradual de la solvencia que alcanzaba 12% en 2005; en dicho año los bancos registraban una solvencia superior a lo legal 13.4%, y al cierre de 2008 la solvencia se incrementó a 14.6% (ver gráfica 25 más adelante). Al comparar este indicador con los países de Centroamérica y Panamá, se destaca la alta tasa de El Salvador, y muestra su mayor capacidad para enfrentar contingencias. Ante esta debilidad, recientemente el gobierno de Costa Rica aumentó las transferencias a la banca estatal, para que aumentara su capital patrimonial, pero aun con dicha transferencia los bancos se encuentran más susceptibles al entorno internacional adverso. Otro indicador que refleja las fortalezas de las normativas prudenciales en El Salvador, son las reservas de liquidez (22%, encaje legal) las cuales son las más altas de la región, mientras que en otros países de la región sus encajes son tan bajos, que los vuelve más vulnerables a riesgos más altos que presenta el deterioro en el mercado; al respecto, Honduras mantiene un encaje de 9%, Guatemala 14.6%, Costa Rica 15% y Panamá ninguno (cuadro 13).

Cuadro 13
Requerimientos prudenciales en Centroamérica y Panamá

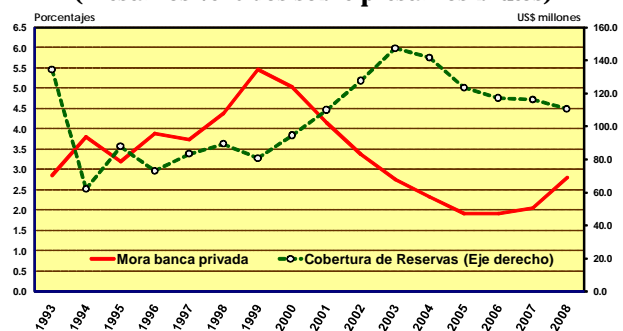
	Requerimiento de capital	Reservas liquidez/ encaje legal
El Salvador	12.0% (14.6%)	22.0%
Guatemala	10.0%	14.6%
Costa Rica	10.0%	15.0%
Honduras	10.0%	9.0%
Nicaragua	10.0%	16.3%
Panamá	8.0%	ninguno

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

La mora del sistema financiero se ha mantenido baja y se ha mejorado la calidad de los activos.

La mora estimada como los préstamos vencidos sobre los préstamos totales, ha mostrado una tendencia a reducirse desde 2002 hasta 2008, y en ese período la mora se mantuvo más baja que lo registrado durante el período 1993-2000. Mejores prácticas bancarias para el otorgamiento de créditos, un desempeño más favorable de la economía y una reducción de las tasas de interés permitieron, en conjunto, una mejora en la mora (gráfica 24). La cobertura de reservas por incobrabilidad de préstamos sobre préstamos vencidos, antes del año 2000 se mantuvo por debajo del 100%, lo cual mostraba las vulnerabilidades que enfrentaba la banca; no obstante, mejores prácticas y mejor regulación

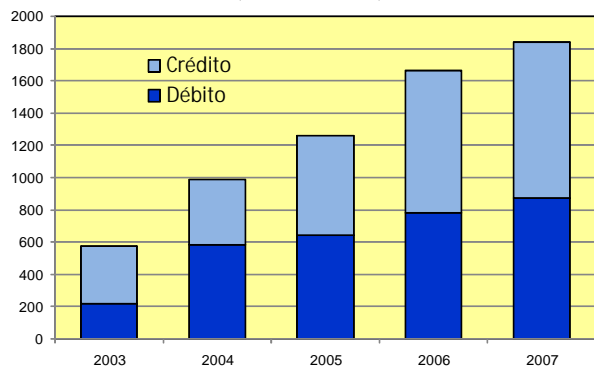
Gráfica 24
Mora del Sistema Financiero y Reservas por incobrabilidad (Préstamos vencidos sobre préstamos brutos)



Fuente: elaboración propia con cifras de la SSF.

permitieron que desde 2001 los bancos cumplan con la normativa de la SSF hasta 2008 (gráfica 25) (más adelante se analizarán estos indicadores considerando la crisis financiera externa).

Gráfica 25
Medios de pagos: aumento de pagos con tarjetas de crédito y débito (US\$ millones)



Fuente: elaboración propia con cifras del BCR.

La calidad de la cartera ha mejorado a través de los años, reduciendo las vulnerabilidades y riesgos en los bancos. El indicador de activos inmovilizados (préstamos vencidos más activos extraordinarios sobre patrimonio) observa sus menores niveles 26.8% al cierre de 2008, lo cual refleja normas prudenciales más exigentes para el otorgamiento de créditos. En 1999, el indicador de activos inmovilizados ascendió hasta un 80% del patrimonio, volviendo vulnerable a un deterioro sistémico. Por su parte, el indicador de activos de mayor riesgo (carteras C, D, E sobre préstamos totales), se ha reducido a 7.9% en 2008, también este indicador se había deteriorado significativamente en 1999 cuando alcanzó el 16.3%, aumentando la presión al patrimonio de los bancos (gráfica 26). Estos indicadores nos muestran que el sistema bancario está en mejor posición respecto a 2000, lo cual permite un mayor margen de maniobra frente a los deterioros previsibles de la economía en 2009 y 2010.

Gráfica 26
Índice de activos de mayor riesgo (cartera C, D y E) y activos inmovilizados (préstamos vencidos y activos extraordinarios)



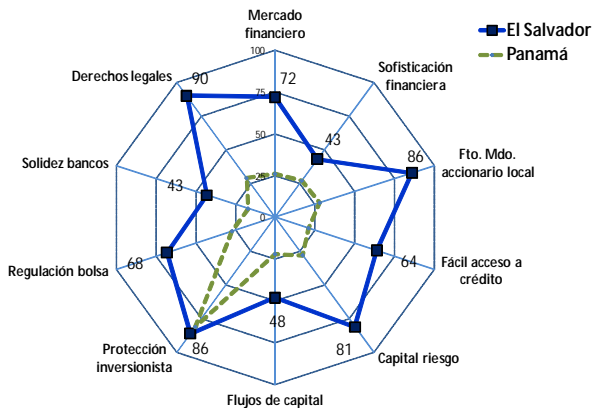
Fuente: elaboración propia con cifras de la SSF.

1.3 *Ranking* internacional del sistema financiero: retos pendientes

El Foro Económico Mundial (FEM) anualmente estima la capacidad competitiva de los países, siendo uno de los componentes principales de esta medición el desarrollo del mercado financiero. El Salvador se ubicó en la posición 79 de un total de 134 naciones en el índice de competitividad global, mientras que en el *ranking* del mercado financiero ocupó la posición 72, mostrando un retroceso de diez posiciones respecto al año previo cuando ocupó la posición 62; los factores que más influyeron en el deterioro fueron el cumplimiento de derechos legales, la protección al inversionista y el desarrollo de mercados de capital de riesgo. Al observar los resultados de 2008, se hace notar que el país muestra un mejor posicionamiento en el indicador de eficiencia del mercado (65), explicado principalmente por una mayor sofisticación financiera (43), por las bajas restricciones al flujo de capitales (48), por las mejores facilidades para acceder al crédito (64), y por la solidez de los bancos (43). Mientras que los indicadores que muestran un mayor rezago son los referidos a los mercados de capitales, así: financiamiento por medio de bolsa (86), protección al inversionista (86), disponibilidad del mercado de capitales (81),

derechos legales (90) (gráfica 27). Sin lugar a dudas, avanzar en el desarrollo del mercado de capitales, permitirá una mayor gestión de los riesgos, tanto de los agentes que están dispuestos a ganar más, como de los agentes con proyectos viables sin colateral.

Gráfica 27
Ranking Mercado Financiero 2008-2009



Fuente: Foro Económico Mundial 2008-2009.

Los medios de pago han evolucionado a través de los años. Con el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, las transacciones electrónicas han experimentado un crecimiento importante. Hace seis años (2003) las transferencias de crédito a través de papel superaba ampliamente (más de tres veces) a las realizadas en medios electrónicos; pero en 2007 éstas habían descendido fuertemente a 0.6 veces. Por otra parte, las transacciones por medio de tarjetas de crédito y débito ascendieron a US\$575 millones en 2003, y se expandieron a US\$1,839 millones en 2007 (un crecimiento promedio anual de 55%). No obstante, aún hace falta avanzar en realizar transacciones electrónicas entre bancos, actualmente sólo pueden realizarse entre un mismo banco, limitando los beneficios que podría brindar el desarrollo tecnológico y el efecto favorable en la competencia.

El informe Doing Business 2009, evaluó la facilidad para hacer negocios en 180 países del mundo, registrando El Salvador la posición 72. Dentro de los factores analizados se encuentra las facilidades para obtener crédito, en dicho índice el país ocupó la posición 43,

esto en parte explicado por la favorable disposición de información crediticia (buró de créditos¹) y por la regulación de los derechos legales de prestatarios y prestamistas. El informe destacó a El Salvador (junto con Canadá, Corea, Estados Unidos, etc.) por el desarrollo de los burós de crédito que permiten la disposición de información de empresas y personas que brindan un historial del crédito sobre operaciones con los bancos, créditos de empresas, servicios públicos y comercio minorista. El reporte señaló que mejorar los derechos legales promueve mayor inversión. El Salvador se ubicó en la calificación media del índice de derechos legales (5); al respecto, señala que en el ámbito mundial en los últimos años se han implementado reformas para fortalecer los derechos legales, siendo éstos: ampliar la gama de bienes muebles que pueden emplearse como garantía, crear un registro unificado de garantías de bienes muebles y otorgar prioridad a los reclamos de los acreedores garantizados.

El Doing Business evalúa el grado de protección de los inversionistas en los países, debido a que las empresas para financiar sus expansiones necesitan capital, que puede ser obtenido por crédito tradicional o por inversión en acciones. No obstante, la incertidumbre de los pequeños inversionistas sobre la capacidad de recuperar su inversión, implica que existan pocas transacciones en los mercados de valores locales, lo cual podría superarse con un marco legal que los proteja. En el *ranking* mundial, El Salvador ocupó la posición 113, denotando las debilidades en el marco legal.

2. Crisis financiera internacional

El bienio 2008-2009 pasará a ser parte de los períodos más estudiados en la ciencia económica, debido a la amplitud y variedad de los fenómenos internacionales

¹ Desde 1996 funciona el buró de créditos privados Equifax, el cual mantiene un monitoreo del crédito de los agentes. De acuerdo con el Doing Business, la cobertura de los burós privados representa el 83% de los adultos del país.

adversos que afectaron al mundo. Si bien varios informes de organismos internacionales y centros de estudio económico, señalaron años atrás los desbalances macroeconómicos entre países, como el fuerte gasto y déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, el cual era financiado con superávit de China y otras naciones; se esperaba que la adopción de medidas monetarias restrictivas permitiera un ajuste ordenado y suave. No obstante, la historia hasta este momento nos revela que la falta de información existente en los mercados, impidió tomar medidas precautorias anticipadas, para reducir los riesgos de un ajuste desordenado y evitar bordear una crisis sistémica mundial, con precedentes comparables a los de los años treinta.

El balance de los fenómenos internacionales para El Salvador fue negativo en 2008, pero su impacto fue moderado, ya que permitió crecer a un menor ritmo, bajo un debilitamiento leve de los indicadores macro. No obstante, para 2009 las perspectivas son más sombrías, debido al ajuste del crecimiento mundial y que la economía local ya ha gastado parte de sus recursos enfrentando *shocks* negativos como los siguientes:

- a) El aumento de los precios mundiales de petróleo, alimentos y materias primas. Este fenómeno dominó el primer semestre de 2008, y provocó incrementos de la inflación a tasas que no se observaban en 12 años atrás. El fuerte crecimiento de la demanda mundial, los incentivos para la producción de etanol que disminuyó la oferta de alimentos, y cierta especulación en los precios de las materias primas crearon una burbuja de precios, que se reventó con el deterioro del crecimiento mundial. El ajuste de precios golpeó la riqueza de los hogares locales disminuyendo su capacidad de ahorro, afectó las utilidades de las empresas reduciendo sus inversiones, mantuvo una presión al alza de las tasas de interés y abrió la posibilidad de aplicar una política monetaria más restrictiva en las principales plazas financieras.
- b) Crisis financiera internacional. Se presentó a lo largo del año, en la medida que las pérdidas millonarias ascendieron, fue minando la confianza entre los agentes, por lo que debilitó el fundamento principal -la confianza- sobre la cual funciona la intermediación financiera, y llegó al borde de una crisis financiera sistémica mundial.

- c) Recesión mundial. Al cierre del año las grandes economías desarrolladas entraban a una recesión severa, en la cual convergían el ajuste de los desbalances macro mundiales, un freno al flujo de capitales internacionales, y un alza en las tasas de interés. Este fenómeno, será el que marcará la pauta del ajuste mundial en 2009.

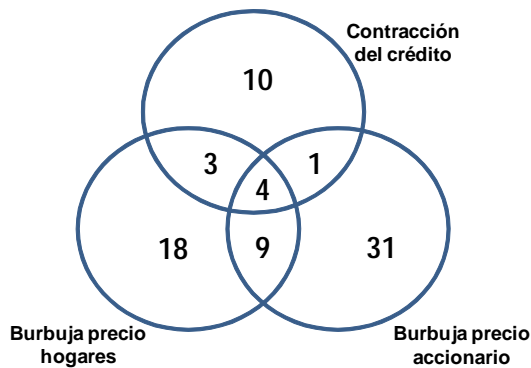
A pesar de lo anterior, El Salvador se benefició durante el 2008 de fenómenos internacionales favorables, como lo fue la fuerte apreciación del dólar que estimuló las exportaciones a tasas no registradas años atrás, la favorable demanda externa se mantuvo en $\frac{3}{4}$ partes del año, y la fuerte caída de los precios del petróleo y materias primas que no producimos, mejoró los términos de intercambio al cierre del año. Los factores anteriores, probablemente perderán fuerza como fuente de estímulo en buena parte de 2009.

2.1 Las recesiones provocadas por crisis financieras tienden a ser más profundas

Las economías registran a lo largo de su desempeño un comportamiento cíclico, marcado por fases de expansión, desaceleración, que a veces culminan con la presencia de recesiones. El Fondo Monetario Internacional (FMI)², realizó un estudio que busca conocer qué pasa en las economías durante las recesiones, el cual analizó el fenómeno para 21 naciones de la OECD durante 1960 a 2007. La investigación encontró la presencia de 122 episodios de recesión, de los cuales 76 se explicaron por tres factores: la contracción del crédito (24%), rompimiento de burbuja de precio de viviendas (45%) y precio de las acciones (59%) (gráfica 28). Todas las recesiones observadas, en promedio, duran cuatro trimestres y el impacto en el PIB es una contracción de -2%; mientras que las recesiones más severas pueden perder 6% del PIB y son provocadas por reducciones del crédito y/o

² What happens during recessions, crunches and busts?, elaborado por Stijn Claessens, M Ayhan Kose y Marco Terrones, IMF working paper wp/08/274.

Gráfica 28
Causas de 76 recesiones
Países OCDE (1960-2007)

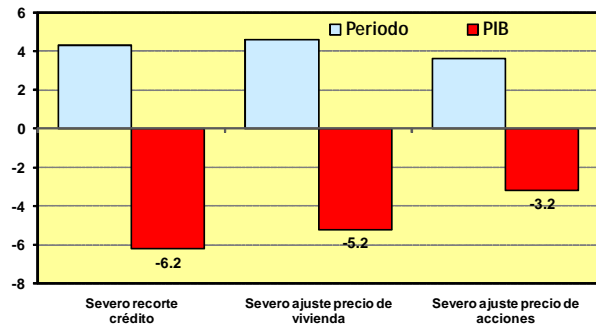


Fuente: FMI, What happens during recessions, crunches and busts?

rompimientos de burbujas de precios (de viviendas o acciones en bolsa). El estudio revela que otras variables como el crédito o empleo reportan períodos más prolongados de deterioros, que el período de caída del PIB. Otro aspecto a considerar de las recesiones es que éstas tienden a coincidir en más países desarrollados cuando son provocadas por contracciones en el crédito (58% de los países en 1974, 50% en 1980, 55% en 1990 y 25% en 2000). Durante las recesiones, el deterioro de las variables macroeconómicas y financieras tiende a ser procíclico.

De las diferentes causas de recesión analizadas, las más dolorosas para los países fueron aquellas que se explicaron por la contracción crediticia y/o rompimiento de burbujas. Si evaluamos en términos de tiempo de duración las recesiones con un severo rompimiento de la burbuja de precios del mercado de viviendas, alcanzaron los 4.6 trimestres, mientras que las más cortas fueron las relacionadas con las burbujas del mercado accionario. Esta diferencia refleja el impacto adverso que provocan las crisis inmobiliarias que reducen la inversión en vivienda, disminuyen más el empleo y afectan la demanda de las familias. En cambio, si medimos el impacto de la recesión por su efecto acumulado en el producto, sobresalen las recesiones provocadas con una contracción severa del crédito, ya que el PIB se contrae en -6.2%, mientras que las recesiones causadas por las

Gráfica 29
Recesiones
pérdidas PIB y amplitud en trimestres

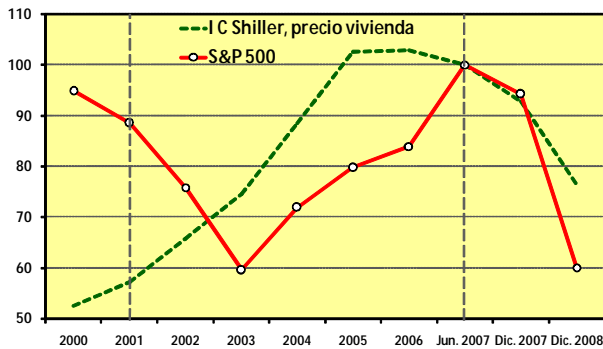


Fuente: FMI, What happens during recessions, crunches and busts

reducciones severas de los precios de los activos tienen un impacto menor -3.2% (gráfica 29). El estudio indica que fueron pocas recesiones (4) que combinaron la contracción del crédito y rompimiento de burbujas de precios (viviendas y activos) y en estos casos las pérdidas del PIB fueron más profundas y el período de duración de la crisis fue más largo.

En el período analizado, Estados Unidos registró 7 recesiones, pero ninguna fue severa, el promedio de pérdidas acumuladas ascendió a 3.2% del PIB, y la duración fue de 3.4 trimestres. En cambio, la recesión severa de Japón perdió 15.4% del PIB, mientras que Inglaterra observó 2 recesiones severas y la pérdida media fue -13.4% del PIB. Estados Unidos, observó su gran depresión en los años treinta (1929-1932), que significó una pérdida acumulada del PIB de 30%, el desempleo aumentó al 20% y la caída del precio de los consumidores fue 33%. Los factores que incidieron en la profundidad de la crisis, fue la caída de los precios de la bolsa, crisis de confianza de los bancos que llevaron a masivos retiros, y la manutención de la paridad del dólar respecto al patrón oro, que promovió la reducción de la oferta monetaria. La presente recesión, parece el resultado de una combinación del rompimiento de la burbuja hipotecaria, del mercado de acciones y contracción del crédito, los cuales son más delicados y se le ha bautizado como "la gran recesión" (gráfica 30).

Gráfica 30
Recesión en Estados Unidos
Rompimiento burbujas de vivienda y accionaria



Fuente: Bloomberg

32

2.2 Desarrollo de la crisis financiera y medidas propuestas para resolverla

2.2.1 Génesis de la crisis financiera

La génesis de la crisis financiera actual está vinculada con el asocio de varias condiciones que permitieron un crecimiento del crédito hipotecario *subprime*, siendo éste un segmento del mercado clasificado como de alto riesgo de pago, debido a que estos hogares muestran limitaciones de ingresos estables para deudas de largo plazo. El otorgamiento de dichos créditos fue posible gracias a la relajación de las normas para el otorgamiento del crédito, las bajas tasas de interés y exceso de liquidez; las cuales permitieron asumir riesgos de parte del sistema bancario, bajo el supuesto que las tasas serían a futuro muy bajas. Por otra parte, las innovaciones financieras permitieron que se presentara un empaquetamiento de estos créditos de alto riesgo con otro tipo de títulos valores, que fueron adquiridos por instituciones en diferentes plazas del mundo (una parte del mayor gasto de Estados Unidos fue financiado por el resto del mundo); por tanto, el riesgo presumible se había distribuido y diversificado (diagrama 2). Todo marchaba bien, el precio de las viviendas se aceleró hasta 2005,

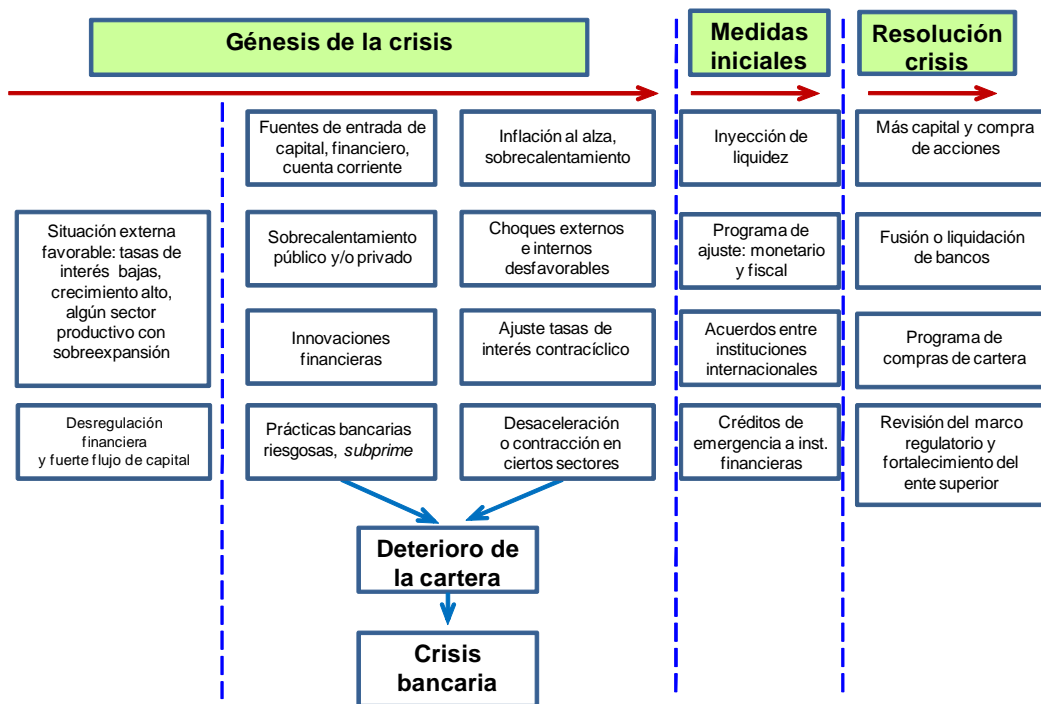
por lo que el principal activo de los hogares "la vivienda" ganaba plusvalía, y por tanto las familias eran más ricas y gastaban más, el crédito era barato, y se creó una burbuja hipotecaria y accionaria.

Las tasas de interés fueron el instrumento que pinchó la burbuja hipotecaria, siendo estas mismas las que años atrás habían acelerado su crecimiento. La economía de Estados Unidos experimentó una de las fases más largas de expansión durante los noventa, una fuente de crecimiento fue la revolución tecnológica de las empresas punto com, que en el momento de mayor inversión el anterior Presidente de la FED las clasificó como "una exuberancia irracional del mercado". En 2001, se reventó la burbuja de las punto com, y el antídoto para promover un aterrizaje ordenado de la economía fue el recorte de tasas de interés de la FED, ésta fue llevada a mínimos en cuarenta años (1%). Esta medida logró su cometido, la recesión fue muy corta, ya que la inversión se recuperó, y el mercado hipotecario se convirtió en una de las actividades motoras que aumentaron el crecimiento.

Con el aumento de la demanda y la recuperación de la inversión empresarial, la FED pasó a aumentar la tasa de referencia desde mediados de 2004 (1% FED FUND) hasta mediados de 2006 (5.25%), con el fin de evitar presiones inflacionarias desbordadas por un sobrecalentamiento de la economía. Con este ajuste, el aumento continuado del precio de las viviendas se estabilizó y se empezaron a reajustar las tasas de interés de créditos a una tasa más alta, y los créditos *subprime* otorgados con tasas fijas a cinco años, empezaban a retomar las tasas de mercado que estaban mucho más altas que cuando adquirieron el crédito. Esto provocó problemas de pago, un desaceleramiento de la inversión residencial, disminución de compras de nuevas viviendas y la plusvalía de la vivienda se desaceleró (diagrama 2).

En agosto de 2007, los problemas de no pago en la cartera de créditos hipotecaria *subprime* empezaron a manifestarse con señales de insolvencia en instituciones financieras, los problemas parecían muy acotadas y no se sospechaba riesgos de una crisis bancaria; mas bien se preveía un descenso ordenado de la economía. El panorama empezó a cambiar cuando en el tercer trimestre de 2007 los principales bancos del mundo reportaron pérdidas netas por varios billones de dólares;

Diagrama 2
Estados Unidos: crisis financiera



Fuente: Elaboración propia

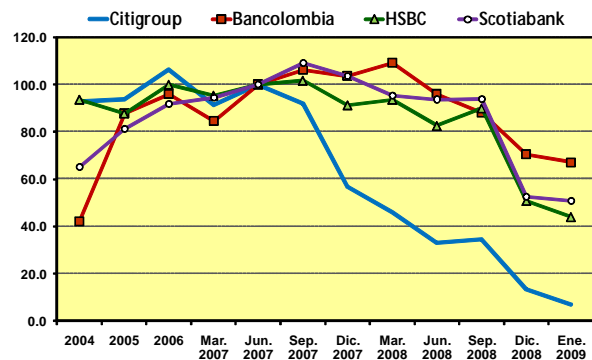
esta situación ha continuado hasta el cierre de 2008. Una forma de medir el desconocimiento de la profundidad de la crisis, se puede observar en las estimaciones que el informe de estabilidad financiera global del FMI realizó en abril de 2008, ya que estableció que durante el año las pérdidas podrían ascender en promedio a US\$565 billones y en el escenario más adverso a US\$945 billones; informes realizados seis meses después estimaron que las pérdidas podrían ascender a US\$1,400 billones, muy superior al escenario pesimista.

financiero, y facilitar un ajuste ordenado en el resto de la economía. No obstante, con el transcurso del tiempo se ha ido conociendo cada vez más la magnitud del problema, y esto ha implicado a las autoridades ir pasando de medidas paliativas hasta programas de rescate del sistema financiero. En la gráfica 31 se observa

2.2.2 Medidas iniciales para contener la turbulencia financiera

Cuando se empezaron a implementar medidas de política monetaria y fiscal, éstas se dieron con el objetivo de contener una turbulencia en un segmento del mercado

Gráfica 31
Cotizaciones de bancos
impacto *subprime* y crisis financiera
Índices junio 2007=100



Fuente: Cálculos propios con datos de Bloomberg.

cómo el valor de las acciones de los principales bancos internacionales (que operan en El Salvador), han experimentado un continuado deterioro externo, lo cual refleja el contagio por la profundidad de la crisis, y que al cierre de la serie, aún no se observa el fondo. Al realizar una cronología de los hechos y políticas económicas implementadas, se muestran las batallas que han librado los países desarrollados por alcanzar nuevamente la estabilidad macroeconómica, la confianza en el sistema bancario y el crecimiento. Hasta agosto de 2008, la política monetaria y fiscal fue expansiva con el fin de contener la turbulencia y la desaceleración del crecimiento, así:

34

- Desde septiembre de 2007, la Reserva Federal inició una fase de recortes en las tasas de interés con el fin de promover una restauración ordenada del mercado financiero, y contrabalancear las expectativas de un menor crecimiento; en resumen, la Reserva Federal recortó la tasa de fondos federales en varias ocasiones, pasando de 5.25% a 4.25% en diciembre y luego a 2.25% en marzo de 2008.
- Al 7 de marzo, las pérdidas del sector financiero por la crisis *subprime* ascendía a US\$188.3 billones.
- La mayor parte de bancos habían endurecido las condiciones para otorgar créditos a diferentes segmentos del mercado, lo cual impactaría en el crecimiento.
- En marzo, el banco de inversión Bearn Stearns entró en crisis, indicando la profundidad del problema.
- La FED, el Banco Central Europeo y Banco de Suiza anuncian una inyección de liquidez coordinada, con el fin de relajar la estrechez de liquidez entre bancos.
- En febrero, el Congreso aprobó el paquete fiscal expansivo, que devolvía reembolsos impositivos a los ciudadanos, empresas y pensionados por un monto de US\$152 billones. La medida buscaba contribuir a atenuar los riesgos de una recesión, y promover que el ajuste sea contenido en el mercado inmobiliario.
- En el segundo trimestre, el programa de estímulo fiscal logra que crezca el PIB.
- En julio, reaparecen las tensiones, ya que se intervino el Banco Indimac que estaba expuesto al

mercado hipotecario; el Departamento del Tesoro y la FED anuncian un plan de apoyo para respaldar a Freddie Mac y Fannie Mae, instituciones que desempeñan un papel central en el financiamiento de las viviendas y poseen la mitad de garantías del mercado hipotecario.

- La creciente inflación a mediados del año, hacía previsible un escenario de alza de tasas de interés de referencia. La FED corrigió al alza la proyección de inflación y abrió el espacio para un probable giro al alza de la tasa de fondos federales. Por su parte, el Banco Central Europeo anunció aumento de su tasa de referencia en 25 puntos base.

2.2.3 Medidas para contener una crisis financiera

En septiembre de 2008, la crisis financiera se desencadenó y empezó una dinámica de implementación de medidas que se fueron intensificando en función de la desconfianza en los mercados que se transformaba en pánico; ya que ocho días fueron suficientes para que desapareciera la Banca de Inversión (del 14 al 22 de septiembre); al mismo tiempo se observó quiebras, fusiones e intervenciones, y los mercados de préstamos interbancarios se secaron (diagrama 2). A continuación indicamos algunos hechos sobresalientes:

- 14 de septiembre: Lehman Brother se declara en quiebra al no lograr un acuerdo con posibles compradores.
- 15 de septiembre: Merrill Lynch anuncia acuerdo de venta de su operación a Bank of America, por US\$50 billones.
- 17 de septiembre: American International Group (AIG), recibe un plan de rescate para evitar la quiebra de la mayor aseguradora.
- 18 de septiembre: Halifax Bank of Scotland (HBOS), ante un riesgo de quiebra es adquirido por su rival Lloyds.

- FED, Banco Central Europeo, Banco de Inglaterra, Banco de Canadá y Banco Suizo, anuncian una inyección coordinada de liquidez de US\$180 billones.
- FED y Departamento del Tesoro, anuncian el envío al Congreso de Estados Unidos de un programa de rescate bancario por US\$700 billones. Éste pasó por una intensa negociación en el congreso, la propuesta inicial de pocas páginas, pasó a tener 106 páginas y en ese período no logró los votos necesarios, hasta alcanzar su aprobación total el 10 de octubre.
- 22 de septiembre: Goldman Sachs y Morgan Stanley, por medio de una reforma pasan de bancos de inversión a convertirse en bancos comerciales tradicionales, y están protegidos por la regulación FED.
- 25 de septiembre: Washington Mutual después de ser intervenido fue vendido en subasta.
- 29 de septiembre: El Plan de rescate no es aprobado por la cámara de representantes del congreso, las bolsas se hundieron.
Wachovia Bk (cuarto banco de Estados Unidos), enfrenta un riesgo alto de quiebra y se aprueba el acuerdo para ser adquirido por Citigroup. El banco Bradford & Bingley (B&B) de Inglaterra, quiebra y es nacionalizado.
- 1 de octubre. Se aprueba el plan de rescate por la cámara de representantes, pero el plan es confuso y las bolsas se caen.
- 8 de octubre. La FED anuncia un recorte de 50 puntos base en la tasa de referencia FED FUNDS, pero los mercados de dinero siguen cerrados por la incertidumbre, y se amplía de manera importante la separación entre la Libor y la Tasa FED FUNDS.
- 8 de octubre. Inglaterra anuncia un plan de rescate para el sistema bancario por US\$90 billones.
- 10 de octubre. El Senado aprueba el plan de rescate financiero, incluyendo la opción de adquirir acciones de bancos privados.
- 12 de octubre. Los líderes del G7, anuncian un programa coordinado de actuación para enfrentar la crisis mundial.
- Diciembre. Se aprobó apoyo financiero directo para empresas de la industria de automóviles.

2.2.4 Medidas propuestas para rescatar el sistema financiero y restaurar el crecimiento (2009-2010)

En el último trimestre de 2008 se aprobaron planes de rescate financiero en los países más afectados, se firmaron acuerdos de cooperación multilateral en materia de política económica para enfrentar una crisis global, y la mayor parte de países desarrollados y en desarrollo aprobó implementar programas de estímulo fiscal. A continuación se describen brevemente las principales iniciativas:

1. Estados Unidos. El Senado aprobó el programa de Estabilización Económica de Emergencia acta 166 (10 de octubre de 2008), el cual contiene los instrumentos de política financiera para inyectar hasta US\$700 billones (5% del PIB), con el fin de evitar una crisis financiera sistémica, que socave la confianza de los agentes y frene el mercado de crédito. Las áreas de actuación están orientadas a la inyección de liquidez, compras de activos riesgosos, adquisición de acciones de los bancos, entre otras medidas; la mitad de los recursos fueron desembolsados inmediatamente, y la otra mitad fue autorizada en enero, lo cual revela lo intenso de la crisis. Los recursos han sido utilizados de acuerdo con lo programado, y hasta el momento permitieron contener una crisis sistémica.

La Reserva Federal, por su parte, ha implementado recortes de tasas de interés en los fondos federales, llevando la tasa de referencia a un rango histórico entre 0% y 0.25% el 16 de diciembre.

El senado aprobó, el 13 de febrero de 2009, un plan para la estabilización financiera por US\$787 billones (5% del PIB), el cual tendrá un conjunto de iniciativas para enfrentar la crisis financiera. El plan contempla seis áreas de medidas, así: i) acciones para fortalecer la confianza en el sistema financiero, que incluye un programa de asistencia de capital; ii) plan de inversiones público-privadas, en materia de infraestructura; iii) iniciativa para

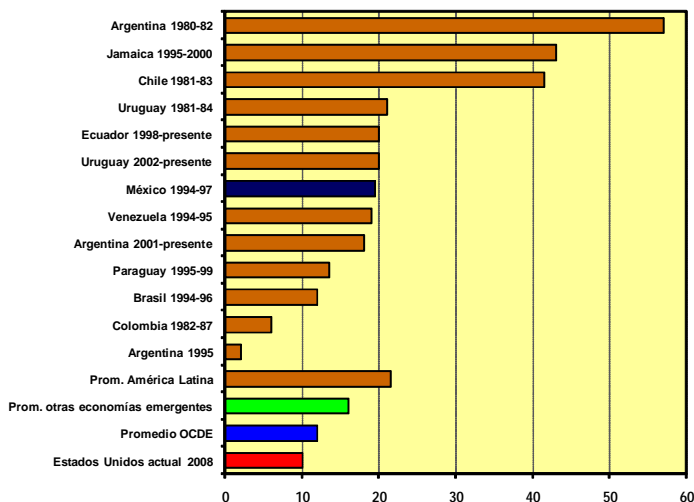
apoyar préstamos a consumidores y empresas; iv) una agenda para transparencia y rendición de cuentas; v) plan de prevención para ejecuciones hipotecarias; y, vi) programa de préstamos para pymes y comunidades. El costo fiscal del rescate financiero asciende en Estados Unidos a 10% del PIB, muy cercano al promedio del costo de los países de la OCDE, pero por debajo del promedio que representan las crisis financieras en América Latina (gráfica 32).

2. Inglaterra. Aprueba un plan de rescate el 8 de octubre (Banking Bill 147), el cual establece tres áreas de actuación relativas a las medidas de estabilización financiera, los procedimientos de insolvencia en la banca y los procedimientos de administración de los bancos. Estas tres áreas de política se enmarcan en alcanzar los objetivos siguientes: proteger y fortalecer la estabilidad financiera de Inglaterra, proteger y fortalecer la confianza del público en el sistema financiero, proteger a los depositantes, proteger los fondos públicos, y evitar interferir con los derechos de propiedad. El Banco de Inglaterra, a través de las áreas de insolvencia y administración de bancos, planteó los procedimientos de adquisición de

instituciones financieras en problemas, y la creación de una entidad que administrará la institución, que es propiedad del Banco de Inglaterra. Este modelo legal de rescate, fue retomado y replicado por otros bancos europeos (Francia, Alemania, Países Bajos, etc.) que aprobaron legislación bancaria para salvaguardar la estabilidad financiera en sus mercados. Las autoridades financieras de Inglaterra anunciaron un segundo programa de apoyo al sistema financiero, para hacer funcionar el crédito, ya que se alcanzó el objetivo de estabilización financiera, pero el mercado de créditos no se ha reactivado.

3. Iniciativa del G-7. En octubre, acordó cinco áreas en las que trabajarían juntos para estabilizar el mercado financiero y restaurar el flujo de crédito y recuperar el crecimiento mundial (<http://www.ustreas.gov/press/releases/hp1195.htm>), éstas son: i) tomar las acciones decisiva que den un soporte sistémico a las instituciones financieras y evitan las fallas; ii) tomar las acciones que descongelen el mercado de dinero y crédito; iii) fortalecer los bancos y los intermediarios financieros, aumentando su capital con fondos públicos y privados, para que se restablezca la

Gráfica 32
Costos fiscales de las crisis bancarias sistémicas
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Caprio y Klingebiel (2003).

confianza; iv) aumentar la confianza de los depositantes y su confianza en el sistema financiero, a través de los seguros de depósitos; y, v) tomar las medidas para restaurar los mercados secundarios de hipotecas y activos securitizados.

4. Iniciativa del G-20 (representa el 77% del PIB mundial) En noviembre, acordó un conjunto de acciones para fortalecer la estabilidad de los mercados financieros, mantener las acciones de la política monetaria, implementar medidas fiscales para estimular la demanda en un marco de sostenibilidad fiscal, brindar ayuda a los países de mercados emergentes y en desarrollo para enfrentar las dificultades financieras indicando el papel del FMI, fortalecer al FMI y Banco Mundial con suficientes recursos para que continúen apoyando a los países en la crisis. Pero el G-20 planteó adicionalmente un acuerdo sobre los principios para la reforma de los mercados financieros, los cuales serían: i) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; ii) fortalecer la regulación efectiva en las acciones prudenciales y gestión del riesgo; iii) promover la integridad en los mercados financieros, a través de protección de los consumidores, manipulación de los mercados; iv) reforzar la cooperación internacional, en materia de prevención de la crisis, gestión y resolución; y v) reformar la instituciones financieras internacionales, para permitir la representación de las nuevas economías emergentes, las economías pobres y en desarrollo deberían tener voz y representación; asimismo, el FMI debería aumentar su capacidad, identificar vulnerabilidades, anticipar situaciones de estrés y desempeñar un papel clave en las crisis.

2.2.5 Desafíos pendientes para 2009: recesión y estabilización financiera

El conjunto de medidas económicas implementadas, ha permitido alcanzar una frágil estabilidad financiera, la cual enfrenta nuevos riesgos debido al fuerte ajuste que experimenta el sector real, el cual podría golpear nuevamente al sistema bancario. El crecimiento mundial en el último trimestre ha observado un deterioro significativo (Japón -12.7% y Estados Unidos -6.0%), las nuevas cifras de desempleo anticipan una recesión intensa; las proyecciones económicas más recientes se han revisado nuevamente a la baja, el FMI pronostica para 2009 que la economía mundial se contraerá en -1.3%, mientras que la economía de Estados Unidos en -2.8%. Estos resultados reflejan los impactos negativos que la crisis financiera le traslada al sector real, los cuales están siendo impulsados por el recorte de recursos para crédito, el aumento de los requisitos para su otorgamiento, y el incremento de las tasas de interés. El sistema bancario enfrentará nuevas tensiones en los meses siguientes, ya que se entremezclarán los resabios del menor crédito a las empresas y hogares, con más desempleo y menor demanda interna, lo cual se podrá traducir en aumentos de mora, que golpeará más sus hojas de balance. Las instituciones financieras mundiales han pasado por un año y medio sujetas a una fuerte turbulencia y pérdida de la confianza que provocó un ajuste importante en el valor accionario de aquellas más expuestas a la crisis del mercado *subprime*, y otras instituciones sufrieron efecto contagio en el último trimestre por la crisis financiera, los rescates y las provisiones más negativas del crecimiento mundial.

La recesión económica ha provocado una nueva pérdida del valor accionario de las instituciones financieras, las cuales aumentan la probabilidad de nuevos rescates, fusiones o quiebras. Aunado a ello, falta avanzar en las reformas del sistema financiero mundial, y en las nuevas normas que regirán el actuar de la supervisión financiera. Al mismo tiempo, los países en desarrollo comenzarán a enfrentar el entorno adverso internacional a través de la vía del sector real y financiero, aunque en promedio se encuentran mejor preparados que otras crisis, el tiempo someterá a prueba estas hipótesis.

3. El Salvador: plan de medidas precautorias para enfrentar la crisis internacional

La evolución del problema financiero internacional, contempla el escenario de un cierre repentino de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo, tal como ya había ocurrido en otras ocasiones. Ante dicho riesgo, a mitad de 2008, Fusades recomendó implementar una política activa financiera con el fin de obtener recursos externos para enfrentar un posible cierre de los mercados de capitales mayoristas (lo cual sucedió) y disponer de recursos de contingencia ante potenciales problemas de liquidez interna. Estas propuestas se sumaron a iniciativas que el gobierno ya había emprendido, para refinanciar deuda externa en condiciones más favorables y la cual gozó del apoyo mayoritario en la Asamblea Legislativa. Estas acciones también encontraron viabilidad en los organismos financieros multilaterales como el BID, BM, FMI y BCIE, los cuales establecieron nuevos instrumentos de apoyo ante el inminente deterioro de las condiciones financieras internacionales, estas medidas buscaban evitar un ajuste desordenado en los países en desarrollo que habían mejorado sus condiciones macroeconómicas.

El Salvador aprovechó sus fortalezas macroeconómicas y esto le permitió con visión construir paso a paso un plan de fortalecimiento de las defensas financieras. Destacamos el papel de la estabilidad macroeconómica, ya que sin ella hubiera sido imposible negociar recursos; por tanto, si es necesario tomar nuevas medidas económicas, siempre debemos resguardar la estabilidad.

El país logró negociar una importante cantidad de recursos, que contribuirán a inyectar liquidez externa (tan escasa y apreciada actualmente), esto permitirá reducir las presiones adicionales a la tasa de interés, generará más certidumbre en corto plazo, y contribuirá a suavizar el ajuste en la actividad productiva. Consideramos que deberán hacerse nuevas gestiones, para refinanciar deuda pública interna de corto plazo (Letes), por deuda externa de largo plazo. A

continuación se describen las medidas implementadas, que forman parte del plan de defensa financiera:

- a) **Préstamo BID por US\$400 millones (2% del PIB o 4.4% de la cartera total de crédito o 22.5% de la cartera meta).** Programa de liquidez para la sostenibilidad del crecimiento. El prestatario local es el BCR, el plazo de amortización es para 5 años con 3 años de gracia, la tasa de interés es LIBOR a seis meses más 4% (a finales del año, la Libor era 1.8%, por lo que la tasa sería aproximadamente 5.8%), el BID cobraría una comisión inicial de 1% y 0.75% por desembolso). El objetivo del préstamo es facilitar recursos al sector productivo para sostener el crecimiento económico; el mecanismo de operación será, que las instituciones financieras reguladas solicitarán el monto de recursos al BCR, para lo cual el BCR exigirá que entreguen en garantía cartera con una calificación crediticia A1 o A2, créditos de corto plazo de capital de trabajo o comercio exterior y tener un plazo de vencimiento no mayor de dos años. Los recursos del programa serán destinados a atender los financiamientos de dos años como máximo para las operaciones de capital de trabajo y comercio exterior, el monto máximo a otorgar será de US\$15 millones por empresa o grupo empresarial, y no deberá superar el cupo máximo de 15% asignado a cada IFI. El BID podrá inspeccionar en cualquier momento la ejecución del programa; además, se estableció que el BCR elaborará informes regulares mensuales sobre la evolución del programa.
- b) **Acuerdo *stand-by* con FMI de carácter precautorio por US\$800 millones (4% del PIB).** El acuerdo aprobado tiene como fin apoyar la estrategia del país para hacerle frente a probables efectos adversos del entorno financiero internacional; los cuales si no se presentan las autoridades nacionales han manifestado que no utilizarán dichos recursos. Este acuerdo permite reforzar las defensas financieras del país, y busca enviar señales de confianza a los depositantes e inversionistas del compromiso de mantener la estabilidad macroeconómica y financiera, frente a los riesgos financieros internacional y del período electoral. Los recursos permiten un incremento sustancial de las reservas de liquidez, las cuales han

experimentado un incremento a raíz de los riesgos del período electoral. El jefe de misión del FMI para El Salvador, señaló que este tipo de operación (*stand by* precautorio) es un nueva modalidad en la Institución, y refleja la flexibilidad que ha adoptado debido a los riesgos que la crisis financiera internacional abre; además, señaló que El Salvador no aplica al nuevo instrumento de "Servicio de Liquidez de Corto Plazo", ya que éste se diseñó para otorgar inmediatamente recursos a los países que enfrenten una crisis de liquidez, y el caso de El Salvador es por motivo precaución. Para tener acceso a estos recursos el país deberá cumplir la condicionalidad siguiente:

- Déficit del SPNF de 2.8% para 2009
- Mantener el requerimiento de las reservas de los bancos cerca de 22%
- Aprobar la ley para fortalecer la regulación bancaria.

c) **Préstamos Banco Mundial US\$450 millones y BID US\$400 millones, para reconversión de deuda 2011 (US\$600 millones) e inversión social (US\$350 millones).** El Banco Mundial creó una nueva línea de refinanciamiento para beneficiar países macroeconómicamente estables, a través de refinar deuda de bonos por deuda multilateral a bajas tasas de interés. Al país esto le significaría un ahorro millonario en pago de intereses, el cual se podría destinar a programas sociales. Bajo ese ofrecimiento, la Asamblea Legislativa logró un favorable acuerdo para apoyar el refinanciamiento de Eurobonos, al mismo tiempo negoció un préstamo adicional por US\$350 millones que sería utilizado para inversión social. Este último préstamo, tendrá adicionalmente un papel contracíclico a la desaceleración que se observa en la actividad productiva.

d) **Préstamo BCIE para refinar Letes por US\$300 millones, y se requiere de préstamos adicionales.** El gobierno negoció un préstamo con el BCIE, para reconvertir parte de la deuda Letes de corto plazo, por financiamiento a mediano plazo. A finales de septiembre, una operación de Letes en la bolsa mostró que el mercado tenía una liquidez más acotada y una aversión a tomar Letes por precaución electoral, esto significó una

sobrerreacción al alza en las tasas de interés. Si bien los vencimientos al cierre del año, fueron cancelados con recursos BCIE y las tasas de interés se estabilizaron, todavía persiste el desafío de buscar el financiamiento externo al monto de Letes remanentes.

e) **Aumento obligatorio de Reservas de Liquidez precautorio por elecciones.** Esta medida aumenta la capacidad líquida de los bancos de enfrentar, salidas de depósitos por motivo precaución electoral de parte de los ahorrantes, tal como se ha observado en otros eventos electorales. Esta acción significó que en el segundo semestre, los bancos aumentaron las reservas en un punto del PIB, dichos recursos no se entregaron como créditos, y pasaron a fortalecer la capacidad precautoria de los bancos. Se espera, que después de pasar la incertidumbre electoral, estos recursos regresen a los bancos para que puedan ser colocados a través de créditos.

4. Desempeño del sistema bancario de El Salvador

4.1 Flujos de capital externo: liquidez y solvencia

Hasta septiembre de 2008, El Salvador recibió financiamiento del exterior y no padeció de un recorte en los flujos de fondos del exterior, a pesar de la turbulencia internacional. Al tercer trimestre, la deuda externa total ascendía a US\$10,369 millones, y había crecido en 5.9% respecto al año anterior. Los indicadores de solvencia han mejorado en el país, ya que la deuda externa total como porcentaje del PIB ha disminuido a 47%, y hace cinco años era sumamente mayor 57%; también, el indicador de deuda externa sobre exportaciones y remesas ha disminuido a 124%, hace

cinco años era mucho mayor (164%). Al evaluar los resultados de solvencia, con respecto a los resultados de Chile, se destaca una posición relativamente mejor del país andino, pero la diferencia no es mucha, considerando el *boom* de precios del cobre (cuadro 14).

La deuda externa de corto plazo puede eventualmente presionar la liquidez de la economía, ya que ésta puede enfrentar al vencimiento una exigencia de pago y sin posibilidad de refinanciamiento en un contexto donde los flujos de capitales se cierran. Por esta razón, se considera prudente y razonable disponer de recursos de contingencia, para contener desbalances de liquidez que puedan convertirse en problemas de solvencia. Al respecto, la deuda externa de corto plazo (a menos de un año) alcanzó los US\$1,497 millones, cantidad mayor a los últimos dos años, pero inferior a los años previos; este comportamiento se explicó, en buena parte, por los prepagos de deuda que los bancos locales realizaron antes de ser adquiridos por bancos internacionales (su deuda disminuyó a la mitad), mientras que la deuda de las empresas ha continuado creciendo. Los indicadores de liquidez han mejorado, tanto la razón deuda de corto plazo frente a deuda total que descendió a 14% y el ratio deuda de corto plazo contra RIN que descendió a 59% (cuadro 14). Al comparar estos resultados con Chile, El Salvador muestra mejores resultados para enfrentar

presiones de liquidez de corto plazo a septiembre de 2008.

4.2 Flujos de fondos: del exceso a la restricción de liquidez

La intermediación de recursos de parte de los bancos del sistema, está determinada por las fuentes de recursos que ellos reciben para poder prestar. Los últimos dos años nos muestran panoramas muy diferentes, ya que en 2007 se presenta el año de mayor crecimiento de la economía, se registra un inusual ingreso de divisas explicado por la adquisición de bancos locales por banca internacional, y prevalecía un exceso de liquidez internacional; este entorno cambió bruscamente al final de 2008, donde se hizo más notoria la restricción de liquidez internacional, la desaceleración de la actividad económica local y año preelectoral. Estos contrastes, en un período corto generan tensiones, ajustes y acomodamientos al nuevo contexto de restricción de liquidez.

El exceso de liquidez de 2007, estaba marcado principalmente por la adquisición de las acciones de los principales conglomerados financieros locales, lo cual

Cuadro 14
Indicadores de solvencia y liquidez externa

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 sept.
Flujos de deuda	8,603	8,870	9,420	10,235	9,788	10,369
Externa corto plazo	1,680	1,780	1,834	1,307	1,269	1,497
Externa largo plazo	6,923	7,090	7,586	8,928	8,519	8,873
Solvencia						
Deuda externa/PIB	57%	56%	55%	55%	48%	47%
DCC/PIB						
Deuda externa/Exportaciones	275%	268%	276%	276%	246%	228%
Deuda externa/Exp + rem	164%	152%	146%	143%	127%	124%
Posición Internacional Neta/PIB	-45%	-45%	-46%	-48%	-46%	-45%
Liquidez						
Deuda corto plazo/deuda total	20%	20%	19%	13%	13%	14%
Deuda corto plazo/RIN	88%	94%	100%	69%	58%	59%
Deuda corto plazo/RIN + Stand by						45%
Chile						
Deuda externa/PIB		45%	38%	33%	34%	37%
Deuda corto plazo/deuda total		32%	33%	34%	40%	47%
Deuda corto plazo/RIN		88%	89%	85%	133%	134%

Fuente: Cálculos propios con cifras del BCR y Banco Central de Chile.

representó un ingreso de alrededor de 12.5% del PIB. Esta operación, provocó los siguientes cambios en lo que compete a la fuente de fondos de los bancos; por ejemplo, los depósitos crecieron adicionalmente en más de US\$1,213 millones (más de 6% del PIB), se pagaron obligaciones/deudas externas por US\$365 millones (1.8% del PIB), los bancos aumentaron su patrimonio en US\$187 millones (0.9% del PIB) (cuadro 15). La provisión de recursos anteriores, permitió una expansión del crédito adicional en 4% del PIB, siendo 2007 uno de los mejores años en términos de intermediación. Es importante considerar a la luz de los actuales hechos, que si el proceso de adquisición se hubiera tardado unos trimestres más, es probable que las turbulencias financieras podrían haber introducido un compás de espera para las compras de los bancos locales.

Durante 2008, las fuentes y usos de los fondos en los bancos experimentaron restricciones en la liquidez, explicado por las tensiones externas e internas de la economía. Las fuentes de fondeo de los bancos, reflejaron durante 2008 una contracción en los depósitos (-1.3%), respecto a los observados en 2007. Los depósitos son la principal fuente de fondos, ya que representan el 70% del total; por tanto, para sustentar la demanda de crédito, los bancos buscaron fondos en el exterior (préstamos en el mercado mayorista de crédito) por US\$230 millones, cabe señalar que dichos recursos entraron en los primeros nueve meses del año, porque en el último trimestre esta fuente se cerró, debido a la crisis internacional. Otra acción que realizaron los

bancos para sustentar la expansión del crédito fue incrementar su patrimonio adicionalmente en US\$164 millones, y aumentaron la emisión de títulos propios en la bolsa por US\$103 millones (cuadro 15). Las fuentes de fondos de los bancos se vieron restringidas en el último trimestre, por el menor crecimiento de la economía que limitó los aumentos de los depósitos de hogares y empresas, y por las restricciones de acceso a crédito en los mercados mayoristas, lo cual cerró el fondeo externo como fuente de recursos adicional. Con dichas restricciones de recursos, los bancos sustentaron el aumento de la demanda de créditos que creció en términos nominales en 3.6% (en términos reales negativos); se hace notar, que en el último trimestre del año el crédito se contrajo en US\$174 millones, respecto a lo que había observado hasta septiembre. Otro uso importante de los recursos son los depósitos que mantiene en el BCR (principalmente reservas de liquidez), las cuales experimentaron un importante incremento 9.4%, que se explica por la normativa que obligó a los bancos a aumentar las reservas de liquidez por motivo precaución electoral (cuadro 15).

4.3 Ajuste macroeconómico y restricción del crédito

El crédito guarda una relación cíclica coincidente con la evolución de la actividad económica. Una mayor

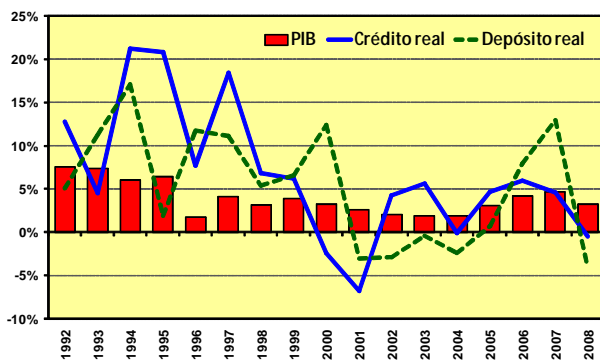
Cuadro 15
Fuentes y uso de fondos en la banca

	2006	2007	Variación		2008				
			Absoluta	Relativa	Sep.	Dic.	Absoluta	Relativa	S/08
Uso de fondos	11,146	12,326	1,180		12,986	12,934	608	4.9%	-0.4%
Préstamos locales	7,579	8,369	790	10.4%	8,847	8,673	304	3.6%	-2.0%
Inversiones locales	673	685	12	1.7%	621	583	(101)	-14.8%	-6.1%
Reservas liquidez-BCR	1,685	2,030	346	20.5%	2,057	2,222	192	9.4%	8.0%
Préstamos externos	418	487	69	16.4%		406	(81)	-16.7%	
Inversiones externas	379	284	(95)	-25.0%		476	192	67.5%	
Resto activos exter	412	471	59	14.2%		574	103	21.9%	
Fuentes de fondos	11,146	12,326	1,180	10.6%	12,986	12,934	608	4.9%	-0.4%
Depósitos	7,679	8,892	1,213	15.8%	8,857	8,774	(118)	-1.3%	-0.9%
Obligaciones externas	1,532	1,167	(365)	-23.8%	1,430	1,397	230	19.7%	-2.3%
Patrimonio	1,348	1,535	187	13.9%	1,685	1,699	164	10.7%	0.8%
Títulos emisión propia	776	924	148	19.1%	1012	1027	103	11.2%	1.5%
Préstamo BMI	138	173	35	25.0%		223	50	29.2%	
Depósitos - Préstamos	100	523	423	422.3%	10	101			

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el BCR.

demanda de consumidores o empresas, requiere estar sustentada en el crédito para consumo e inversión. Al observar el comportamiento de ambas variables desde 1992, se pueden destacar diferentes situaciones económicas que han provocado un ajuste entre ambas variables. En 1995 se implementó una política monetaria restrictiva que desaceleró el crédito real en 13%, y provocó una caída en el crecimiento económico; por otra parte, en 2001 *shocks* externos (terremotos y recesión en Estados Unidos) debilitaron el PIB y sus expectativas, lo cual implicó la mayor contracción del crédito -6.8% (gráfica 33). En cada situación existieron otros fenómenos que incidieron en dicho resultado, pero en ambos casos se muestra la estrecha relación crédito-PIB. En 2008, se registra una contracción del crédito real en -0.5%, incluso si consolidamos el crédito externo que reciben el sector privado no bancario, éste en conjunto observó una contracción preliminar -1.4%; este comportamiento incidió en el desaceleramiento de la economía.

Gráfica 33
Ciclo económico e influencia de tasa de interés real
Promedio móvil tres años



Fuente: elaboración propia con cifras del BCR.

El negocio principal de los bancos es otorgar crédito, a través de intermediar recursos, pero éste se encuentra acotado a evaluaciones de riesgo de no pago, los cuales en el presente año aumentaron en diferentes vías. La economía en conjunto acentuó las perspectivas de un menor crecimiento para 2008-2009, debido al impacto negativo del aumento de precios en el primer semestre del año, y para el segundo semestre Estados Unidos empezó a decrecer, siendo nuestro principal socio en exportaciones, inversor y fuente de remesas; esta situación crea las condiciones para un ajuste en el empleo y salarios, lo cual incrementará el no pago de

créditos. Los bancos están obligados a constituir reservas de saneamiento por mora, esos recursos no pueden ser prestados, limitando la rentabilidad de los bancos. Por tanto, los bancos tienen que continuar haciendo su negocio en forma más precavida, ya que pueden terminar acumulando muchas pérdidas si otorgan crédito inadecuadamente.

4.4 Factores que limitan la disponibilidad de crédito en la economía: reducción del multiplicador monetario

La teoría monetaria brinda un marco de referencia clave para explicar los determinantes de la evolución agregada del crédito. En las economías, la cantidad de dinero está estrechamente asociada con el desempeño de la actividad económica real, por lo que una oferta de dinero más alta que la demanda de la actividad real, se traducirá en inflación; pero una oferta de dinero inferior a la actividad real se traducirá en recesión. En la economía la oferta de dinero (OM), está determinada por la base monetaria (BM) y el multiplicador monetario (MM); para manejar las variables los países aplican una política monetaria que normalmente tiene como objetivo mantener una inflación baja que permita el funcionamiento del mecanismo de precios.

La política monetaria tiene instrumentos tradicionales para intervenir en la oferta monetaria; éstos son, la emisión monetaria, la cual incide en la base monetaria, y el coeficiente de reservas bancarias (Cr) que forman parte del multiplicador monetario y de la base monetaria. Un componente sobre el cual las autoridades económicas no tienen una incidencia directa es la preferencia por liquidez (Pl) de los agentes de la economía, la cual forma parte del multiplicador monetario.

$$\text{Dinero} = [\text{Pl} + \text{Cr}] \cdot \text{monetaria}$$

Para economías dolarizadas como la de El Salvador, no existe emisión monetaria como componente de la base monetaria, por lo que la cantidad de dinero estará determinada por la entrada neta de dólares que refleja la Balanza de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos;

es decir que refleja en forma más directa su vinculación con la actividad real y su equilibrio externo. Si aumentan en términos netos las remesas, exportaciones e Inversión Extranjera Directa, implica que la base monetaria se expande en dicha cuantía. La crisis internacional indica que esas tres fuentes de expansión, podrían potencialmente convertirse en fuentes de contracción.

Con respecto al coeficiente de reservas bancarias, éstas representan una fracción de los depósitos que los agentes tienen en el sistema bancario, dicha fracción varía según la liquidez de los depósitos, y su objetivo es mantener un resguardo de recursos en forma muy líquida, por si algunos depositantes exigen sus recursos, éstos puedan ser provistos por medio de las reservas. Estos recursos son retenidos por los bancos y depositados en el Banco Central de Reserva, normalmente representan el 21% del total de depósitos (US\$9,700 millones). Por otra parte, las preferencias de liquidez están determinadas por los individuos, ellos pueden decidir mantener una cantidad de dinero líquido para enfrentar sus transacciones corrientes, pero ante incertidumbres o riesgos, desearán mantener el dinero en sus manos o debajo del colchón.

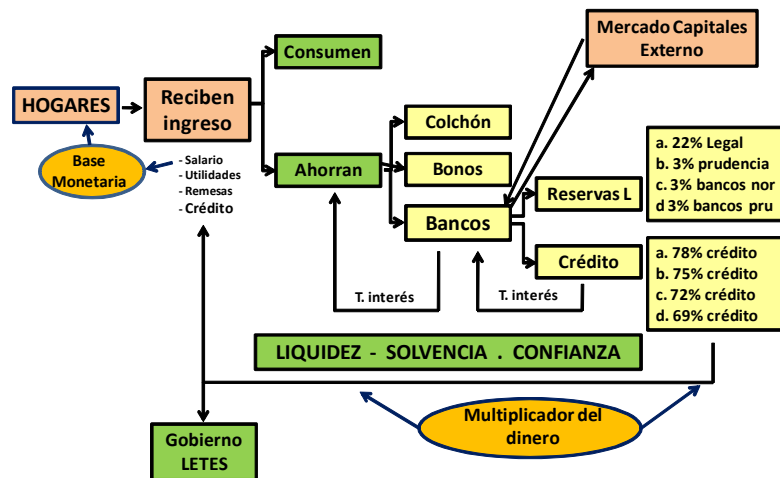
El multiplicador monetario se refiere a que por cada dólar que una persona disponga, éste podrá ser multiplicado a través del mecanismo del crédito, debido a que dicho dólar depositado en el banco estará sujeto al 21% de reservas en el BCR, pero el restante 79% los bancos lo prestan a otros agentes, las personas que

reciben el crédito, deciden depositar los US\$0.79, y el BCR retiene en concepto de reservas el 21% es decir US\$0.17; nuevamente el banco presta el remanente, hasta que se reduce la capacidad de multiplicar el dinero.

El diagrama 3 nos muestra cómo opera la oferta de dinero y su relación con el crédito de la economía. El crédito de la economía se puede reducir por varias causas en forma separada o conjunta, para el último trimestre del año los datos preliminares muestran que hay varios factores que en forma conjunta están operando para una rápida reducción del crédito.

- **Reducción de la base monetaria**, la cantidad de dinero en la economía se ha reducido debido al desaceleramiento neto de las exportaciones, remesas e inversión extranjera directa; esto provoca que los hogares dispongan de menos recursos, disminuyendo su consumo y su ahorro. Otro factor, es el cierre del mercado de capitales, a través de los cuales los bancos habían tenido acceso a crédito del mercado mayorista mundial, el cual luego prestaban a los agentes locales.
- **Reducción del multiplicador monetario**. El multiplicador monetario se está reduciendo debido a que por motivo precaución electoral, las autoridades incrementaron las reservas de liquidez en 3% sobre los depósitos, esto implicó reducir la cantidad disponible que los bancos prestan a los usuarios. Si bien los bancos ahora tienen una mayor

Diagrama 3
Mercados financieros: confianza y desarrollo. Disminución del multiplicador monetario



Fuente: Elaboración propia

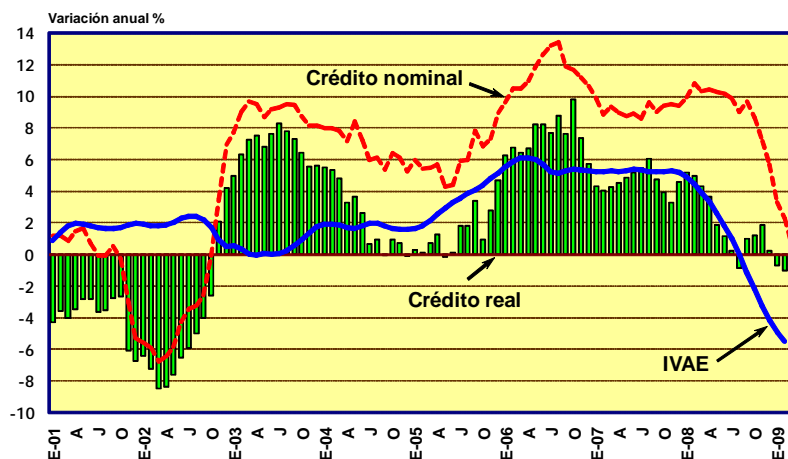
cobertura ante potenciales fuga de depósitos, esto provoca una caída en el crédito. Se espera que entre marzo-junio de 2009, se elimine el sobrecaja precautorio, y esto represente una inyección de liquidez a la economía a través de crédito. Por su parte, los bancos por motivo precaución electoral y entorno internacional adverso, han incrementado en forma voluntaria sus reservas, lo cual incide negativamente en la velocidad del crédito. Mientras que por el lado de los agentes, éstos se encuentran aumentando sus preferencias por liquidez, ante la incertidumbre electoral y por las malas noticias que pesan sobre el sistema bancario mundial, lo cual lo lleva a mantener el dinero debajo del colchón.

- **Desaceleración rápida del crédito.** El cuarto trimestre de 2008 mostró un estancamiento respecto al trimestre previo, pero en términos anuales fue negativo; esto refleja el ajuste combinado que está experimentando a través de la reducción de la base monetaria (menor actividad productiva, ver IVAE) y por caída en el multiplicador monetario (aumento de reservas, preferencia por liquidez por motivo precaución electoral y riesgo crisis externa, freno en los recursos provenientes del exterior). Al comparar la evolución del crédito real con el IVAE, se muestra una relación estable en su contracción pronunciada al cierre de 2008, a lo largo del año reflejaba una desaceleración (gráfica 34). Es muy

probable que esta situación continúe deteriorándose en el transcurso de 2009, y el crédito observe una contracción mayor; es importante tener en cuenta, que aunque existan mayores recursos para prestar (por ejemplo, eliminación de la reserva legal precautoria electoral), la debilidad de la actividad productiva pasará a explicar una menor demanda de crédito; mientras que los bancos incrementarán los requisitos de información para otorgar más crédito, explicado por el aumento del riesgo de no pago derivada de la dinámica de la actividad real.

- **Para los bancos del sistema, la disminución del crédito y el aumento de reservas bancarias, les está provocando disminución en las ganancias.** Las reservas bancarias voluntarias y legales, se están invirtiendo en activos altamente líquidos, y éstos generan actualmente un retorno muy bajo y negativo en términos reales. En el último trimestre invertir en títulos valores altamente líquidos y sólidos ha implicado un rendimiento cerca de cero por ciento, lo cual implica que los más de US\$2,000 millones en reservas obtengan un rendimiento nulo, y por tanto, las utilidades se reducen considerablemente; esto se convierte en una presión para el alza de las tasas de interés.

Gráfica 34
Ciclo de la actividad real y ciclo del crédito real



Fuente: Elaborado con base en Revista Trimestral e Informe de Liquidez sobre la Economía, varios números, BCR.

4.5 Desempeño del sistema bancario local

Los indicadores bancarios muestran una alta capitalización, combinada con incrementos en mora y reducción en la cobertura de reserva

El sistema bancario mantiene un alto coeficiente de liquidez (35%) al finalizar 2008, esto permite tener un favorable resguardo frente a contingencia, cabe destacar que la norma mínima de la SSF es 17%; también debe tenerse en cuenta el acuerdo *stand by* precautorio firmado con el FMI el cual incrementa la disponibilidad de recursos para hacerle frente a necesidades contingenciales de liquidez. Por otra parte, los bancos han continuado con el proceso de aumentar la capitalización alcanzando el 14.6%, siendo el más alto en los últimos años y supera la norma del 12% de la SSF (cuadro 16). Es importante señalar que las reservas de capital permiten expandir más el crédito o brindan los recursos para hacer frente a deterioros de cartera como se prevé para los próximos trimestres. Otro indicador que refleja las fortalezas de las normativas prudenciales en El Salvador, son las reservas de liquidez (encaje legal) las cuales son las más altas de la región. La fuerte turbulencia en los mercados financieros internacionales, sumado al deterioro del principal socio comercial de la región (Estados Unidos), ha provocado un

desaceleramiento del crecimiento en la región, lo cual eventualmente podría someter a presiones de liquidez a los bancos de la región; para enfrentar mejor dichas contingencias, los bancos de la región deberán aumentar sus requerimientos precautorios en un contexto de ajuste real. Es importante destacar, que en el acuerdo de *stand by* precautorio del FMI, la institución hace referencia a que "el sistema bancario salvadoreño se encuentra en una buena posición para enfrentar insuficiencias significativas de liquidez en situaciones de estrés", pero al mismo tiempo reconoce que el programa económico para enfrentar una crisis deberá impulsar reformas estructurales a través de fortalecer la regulación y supervisión del sector financiero.

El deterioro de las condiciones económicas ha golpeado la rentabilidad del sistema bancario (medida por utilidades después de impuestos sobre patrimonio), que se redujo a 8.8%, tasa no observada en los últimos años. Estos resultados reflejan los promedios del sistema; no obstante, existen instituciones que se encuentran por abajo, sobre las cuales la SSF realiza una supervisión más cercana.

La mora del sistema bancario subió a 2.8% en 2008, mientras que la cobertura de reservas bajó a 110.4%. La mora del sistema bancario desde su último *peak* de 5.5% en 1999, pasó seis años disminuyendo hasta llegar a 2.1%, luego se mantuvo por dos años más en dicha tasa (ocho años con una tendencia a la baja). No obstante,

Cuadro 16
Indicadores financieros: global y por bancos

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I. De Liquidez								
Coefficiente de liquidez neta	36	34.8	35.7	36.1	33.5	32.3	34	34.97
II. Solvencia								
Fondo patrimonial/activos ponderados	11.8	12.1	12.8	13.4	13.5	13.8	13.8	14.6
III. Calidad de la cartera								
Préstamos vencidos/préstamos brutos	4.2	3.4	2.8	2.3	1.9	1.9	2.1	2.8
IV. Cobertura de reservas								
Reservas por incobrabilidad de préstamos/préstamos vencidos	102.3	114.3	129.8	132.3	126.7	116.4	120	110.4
V. Rentabilidad								
Utilidad/pérdida (-), después de impuestos/patrimonio neto promedio	10.8	12.1	11.5	10.9	11.8	14.6	11.3	8.8

Fuente: Elaboración propia con base en información de SSF.

desde el primer trimestre de 2008 empezó a subir hasta alcanzar 2.81% en diciembre; esto provocó una reducción en la tasa de cobertura por incobrabilidad de préstamos a 110.1%, estos resultados son similares a los observados en 2001. Si bien la tasa sigue siendo baja, en términos históricos y comparativos con otros países de la región, su tendencia al alza constante es preocupante. En los próximos meses, se prevé que empiece a transmitirse con más significancia el impacto de la recesión en Estados Unidos, lo cual impactará potencialmente la capacidad de pago de hogares y empresas. Los bancos, por su parte, han acumulado reservas bancarias para hacerle frente a los vencimientos por mora; no obstante, en 2008 sus reservas han disminuido, será importante que la Superintendencia del Sistema Financiero continúe su refuerzo del monitoreo en todas las instituciones financieras reguladas, a fin de mantener la fortaleza y reducir los riesgos sistémicos.

Al cierre de 2008, la mora del sector productivo contribuyó más que la de los hogares. La mora total había ascendido a US\$259 millones, observando un aumento de 37% con respecto a diciembre de 2007, y en términos nominales subió en US\$75 millones. De este aumento nominal, la mora del sector productivo explicó el 52%, mientras que los hogares contribuyeron con 48%; asimismo, el crecimiento de la mora de los

hogares fue de 37%, mientras que las actividades productivas fue 46%; destacando los incrementos de la industria, construcción y servicios que observaron tasas arriba de 50%. A 2008, la tasa de mora (préstamos vencidos/préstamos brutos) de los hogares había ascendido a 3.1%, mientras que el de las empresas era más bajo 2.5%, lo relevante es que este último es el que más ha crecido en el presente año, aunque parte de cifras más bajas. Por sectores productivos, las moras más altas se observan en construcción (4.2%) y agropecuario (4.7%); mientras que en los hogares la mora de consumo alcanzó (3.5%) (cuadro 17).

5. Recomendaciones de política

El sistema financiero, para que funcione eficazmente, debe mantener una constante revisión de las áreas que requieren una actualización de la regulación, y de otras áreas en donde la desregulación puede contribuir al desarrollo de innovaciones financieras. El país ha mantenido un favorable desarrollo del marco regulatorio, y de la autorregulación de las instituciones;

Cuadro 17
Detalle de cartera de préstamos por sector económico
(Saldos en millones de dólares)

	Créditos vencidos		Estructura	Variac. %	Mora			
	2007	2008			2000	2001	2007	2008
Total	183.8	259.2			5.4	4.2	2.1	2.8
Hogares	103.9	142.8	55.1%	25.1%	7.2	6.0	2.5	3.1
Adquisición de vivienda	45.3	62.1	24.0%	24.6%	8.7	6.8	2.1	2.7
Consumo	58.7	80.7	31.1%	25.6%	5.2	4.8	2.8	3.5
Empresas	79.9	116.4	44.9%	53.6%	4.7	3.4	1.7	2.5
Comercio	18.2	27.8	10.7%	38.5%	4.7	2.4	1.2	1.9
Industria manufacturera	18.5	21.9	8.4%	62.9%	2.6	2.0	2.2	2.7
Servicios	8.0	16.9	6.5%	112.8%	3.2	2.1	1.1	2.3
Construcción	13.3	21.0	8.1%	67.9%	3.1	3.3	2.7	4.2
Agropecuario	15.9	17.7	6.8%	9.4%	7.0	10.8	4.8	4.7
Otros	5.9	11.3	4.2%	79.2%	8.0	5.9	0.7	1.4

Fuente: Elaborado por FUSADES con información de la SSF.

no obstante, el sistema financiero ha sido uno de los sectores que más innovaciones presenta en el área de negocios, lo cual hace necesaria una actualización recurrente de la regulación y que promueva la sana intermediación, en función de las preferencias por riesgo de los ofertantes y demandantes de recursos. A continuación, se indican algunas áreas en donde debería avanzarse:

- **Fortalecimiento de la regulación y supervisión**

- Ley para la regulación consolidada de conglomerados financieros. Hay una propuesta que tiene varios años de estar siendo discutida y no se ha avanzado. Se recomienda retomar su discusión y aprobarla, para fortalecer la regulación de estructuras financieras integradas.

- Ley de Fondos de Inversión. También existe una propuesta de Ley que tiene varios años de estar siendo discutida. Se recomienda retomar su discusión y aprobarla pronto.

El FMI, en el *stand by* precautorio, condicionó su desembolso hasta que se aprobaran las reformas para fortalecer la regulación del sistema financiero; incluso propuso apoyar su revisión.

- Dada la internacionalización de la banca, las autoridades deberán fortalecer la cooperación con entes reguladores de estándar mundial (Estados Unidos, Europa, etc.) y mantener un seguimiento más cercano sobre los acuerdos internacionales que fortalezcan la regulación financiera, a la luz de la reciente crisis.

- Promover un esquema de encajes marginales, que suban cuando los créditos se expanden y viceversa (contracíclicos); esto reduce el riesgo de las burbujas de crédito, y su costo para todos los usuarios que se observa en el aumento generalizado de las tasas de interés.

- **Eficiencia del mercado**

- Mayor difusión de información sobre tasas de interés y cobros de comisiones. Para que el mercado funcione eficientemente los agentes

deben tener disponibilidad de información, por lo cual deberá facilitarse un sistema de información que le permita tomar la decisión más racional con respecto a su ingreso disponible, y evitar que los usuarios enfrenten costos altos de búsqueda de información. Por tanto, deberá seguir informando sobre la tasa de interés nominal, más la tasa que represente el Costo Anualizado Total (CAT³) que pagará el usuario por haber adquirido el crédito, el cual incluye la tasa de interés nominal más otros cargos, comisiones y requisitos de ley.

- Promover más agilidad en el sistema de pagos bancarios. Un área clave sería lograr que los agentes puedan realizar transacciones electrónicas en línea entre los bancos regulados del sistema. Esto pasaría por garantizar los protocolos de seguridad electrónica y firma electrónica, que ya existen en otros países.

- El ente regulador deberá revisar y ampliar la estadística que difunde sobre las diferentes variables financieras. Por ejemplo, cifras trimestrales del BCR indican que el crédito de banca no radicada asciende a más de 10% del PIB (enfoque de balanza de pagos), pero debería existir un monitoreo con enfoque regulador, más amplio.

- **Desarrollo del mercado de capitales**

- Una tarea pendiente ha sido avanzar en este tipo de instrumentos, que permiten alinear la capacidad innovadora de empresarios con inversionistas con mayor apetito de riesgo y utilidades. El mercado de capitales, junto con la protección de inversionistas pequeños, sigue siendo un reto pendiente. Sin duda, El Salvador tiene una oportunidad de crecer más, a través de la apropiada regulación de los riesgos y

³ En México se implementó el CAT, y los usuarios tienen más información sobre lo que en realidad deberán considerar en su presupuesto de lo que cuesta acceder al crédito. En Chile, el regulador facilita simuladores en línea de crédito, a través del cual el usuario puede evaluar que banco que le conviene más.

derechos de los innovadores e inversionistas. Para el mercado más institucional de inversión, el país cuenta con ahorros del mercado de pensiones que potencialmente podrían invertir en obras (públicas o privadas) de largo plazo, donde estén claras las reglas del mercado de capitales.

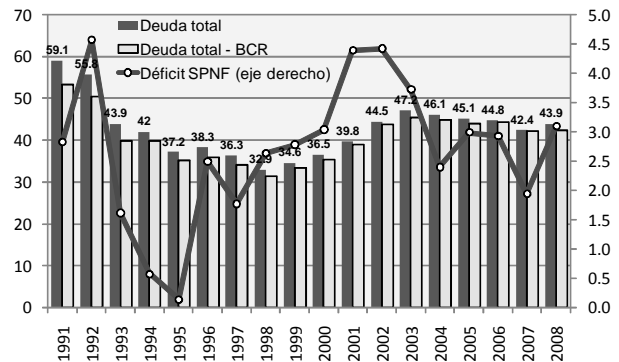
- Mantener el préstamo contingencial con el FMI. Renegociar las condicionalidades con el Fondo, principalmente las referidas a las metas de déficit fiscal, mantener activo el préstamo y no redireccionarlo.

1. Introducción

III. SECTOR FISCAL

En los últimos 18 años las finanzas públicas en El Salvador han dado muestras de un continuo esfuerzo por mantener la estabilidad macroeconómica en rangos sostenibles. La deuda total del sector público era de 59.1% del PIB en 1991, la cual se logró bajar hasta 32.9% en 1998 por medio de reformas estructurales profundas al sistema impositivo y a la administración pública, así como con un programa de condonación de deuda para apoyar los esfuerzos de reconstrucción, luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 (gráfica 35). De 2001 a 2004 hubo incrementos en el déficit fiscal y en la deuda pública total, impulsados por los esfuerzos de reconstrucción de los terremotos de 2001, y el inicio del costo de transición de la reforma de pensiones que busca pasar a un sistema de cuentas de ahorro de capitalización individual. Entre 2004 y 2007 hubo reformas importantes que permitieron mantener el déficit fiscal en niveles moderados y con tendencia a la baja. Las dos medidas más importantes fueron la reforma de administración tributaria de finales de 2004 y la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) de 2006. Ambas medidas y un buen desempeño en el crecimiento económico, lograron que el déficit llegara a 1.9% del PIB en 2007, manteniendo una tendencia decreciente de la deuda pública.

Gráfica 35
El Salvador: déficit y deuda pública total como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Sin embargo, el aumento de los precios internacionales de materias primas y la crisis financiera internacional en 2008, son un buen ejemplo de las constantes amenazas a las que están expuestas las finanzas públicas. Por un lado, la búsqueda gubernamental por paliar el impacto de las crisis de aumento de precios en los hogares, condujo a un aumento no previsto de gasto en subsidios generalizados por medio de controles de precios de servicios básicos, como gas licuado, electricidad, agua y transporte público. Por otro lado, la desaceleración de la actividad económica a lo largo de 2008 ha implicado un menor crecimiento en los ingresos tributarios. Ambos efectos, el mayor gasto y un menor crecimiento de los ingresos, llevan a un aumento del déficit fiscal a 3.1% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2008, mayor al 1.9% experimentado en 2007 (gráfica 35 y cuadros 18 y 19); y la deuda pública total aumentó ligeramente, rompiendo la tendencia decreciente.

Las siguientes páginas describen el detalle de la evolución reciente de los ingresos y gastos del sector público en El Salvador, la evolución de la deuda pública y la evaluación consolidada macroeconómica de las finanzas públicas y el sector externo. Se hace un esfuerzo también por analizar la evolución de corto plazo con cifras mensuales, cuando sea posible, para tener una mejor prospectiva de lo que espera a las finanzas públicas en 2009-2011 de cara a la crisis financiera internacional.

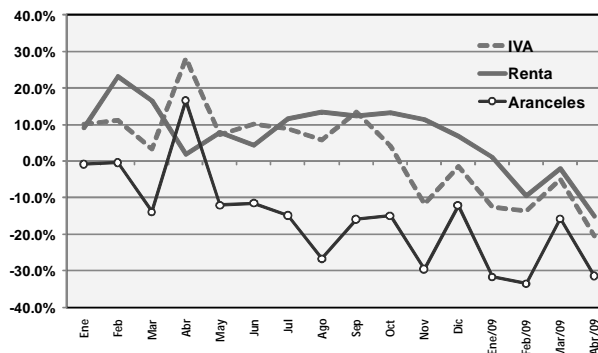
en 2008, creciendo 5.9% respecto a 2007. Al medir los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, se observa que de 2004 a 2007 la carga tributaria en El Salvador aumentó de 11.5% del PIB a 13.4%, resultado de las reformas a la administración tributaria a finales de 2004; sin embargo, en 2008 la carga tributaria se estima que llegó a 13% del PIB, lo cual está por debajo de lo esperado inicialmente (cuadro 19). El bajo crecimiento en los ingresos tributarios se debe, en parte, a la desaceleración económica en los últimos seis meses del año.

El aumento más importante en la recaudación de 2008 proviene de los dos impuestos con mayor peso en la estructura tributaria, el impuesto al valor agregado (IVA), con US\$71.3 millones, y el impuesto sobre la renta con US\$70.9 millones (cuadros 20 y 21). Sin embargo, se observa que en el último semestre de 2008 y en los primeros meses de 2009 hay una desaceleración del crecimiento; por ejemplo, el IVA muestra tasas de crecimiento negativas en la recaudación de cada mes respecto al mismo mes del año anterior a partir del mes de octubre, con un crecimiento promedio de -10.8% de noviembre 2008 a abril 2009. Mientras que el impuesto sobre la renta el año anterior tenía tasas de crecimiento de dos dígitos; sin embargo, en 2008 muestra una tendencia hacia menor crecimiento, y en los primeros cuatro meses de 2009 su crecimiento es de -6.5%. Similarmente, los ingresos por derechos arancelarios han mostrado tasas negativas a lo largo de todo el año (gráfica 36).

2. Aumento y caída de los ingresos tributarios

Los ingresos del SPNF se incrementaron en US\$244 millones en 2008, equivalente a un crecimiento de 7%, lo cual es menor que lo experimentado en años anteriores (cuadro 18). El principal rubro de ingresos en El Salvador son los impuestos, que en 2008 representaron un 77.3% de los ingresos del SPNF. La recaudación impositiva aumentó en US\$161.4 millones

Gráfica 36
Crecimiento punto a punto de principales impuestos (Enero 2008 - abril 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 18
El Salvador: Sector Público No Financiero, 1998-2008. Ejecución financiera
(Millones de US\$)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)
1. Ingresos y Donaciones	1,793.6	1,870.6	2,071.9	2,055.7	2,218.4	2,436.8	2,571.8	2,786.2	3,199.3	3,488.0	3,732.0
1.1 Ingresos Corrientes	1,775.8	1,836.5	1,954.3	1,993.8	2,103.6	2,366.7	2,523.5	2,734.0	3,158.0	3,425.7	3,679.0
1.1.1 Tributarios (netos)	1,208.9	1,274.7	1,344.1	1,448.9	1,595.2	1,736.3	1,820.0	2,131.7	2,487.5	2,724.4	2,885.8
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	244.1	237.0	281.8	253.1	258.7	266.1	275.4	282.9	306.2	330.7	351.9
1.1.3 No Tributarios	249.3	228.2	241.2	242.5	249.7	268.9	328.7	229.0	246.2	259.7	267.5
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	73.5	96.5	87.2	49.3	-	95.3	99.4	90.4	118.0	110.8	173.9
1.2 Ingresos de Capital	5.7	1.0	7.6	0.8	64.8	0.4	0.1	0.1	-	-	0.1
1.3 Donaciones del Exterior	12.1	33.1	110.1	61.1	50.0	69.7	48.3	52.1	41.3	62.3	52.9
2. Gastos y Concesión Neta de Préstamos	2,109.4	2,217.3	2,470.5	2,662.3	2,850.6	2,996.6	2,950.7	3,296.3	3,745.9	3,883.3	4,415.4
2.1 Gastos Corrientes	1,654.6	1,813.7	2,034.5	2,042.6	2,144.4	2,447.6	2,582.0	2,816.5	3,167.2	3,315.7	3,754.3
2.1.1 Consumo	1,251.8	1,391.2	1,491.7	1,512.1	1,526.7	1,667.9	1,751.3	1,886.8	2,034.3	2,136.9	2,350.8
2.1.1.1 Remuneraciones (GCC)	679.3	756.3	790.7	763.0	756.7	735.8	744.6	765.0	836.2	889.8	973.0
2.1.1.2 Bienes y servicios (GCC)	183.6	195.2	219.3	256.1	265.6	317.0	356.2	409.7	390.7	445.7	516.5
2.1.2 Intereses	177.5	173.9	203.2	200.0	245.3	307.0	334.5	378.0	454.9	507.3	519.6
2.1.3 Transferencias Corrientes	225.3	248.6	339.6	228.0	214.9	223.1	219.7	224.5	328.6	352.1	563.2
2.1.4 Costo de transición pensiones	-	-	-	102.5	157.5	249.6	276.5	327.1	349.4	319.4	320.7
2.2 Gastos de Capital	455.8	403.9	436.3	619.8	706.4	549.6	369.3	481.2	579.5	568.4	661.7
2.2.1 Inversión Bruta	442.1	388.9	380.4	602.4	609.5	541.7	334.5	429.6	500.0	477.6	582.1
2.2.2 Transferencias de Capital	13.7	15.0	55.8	17.4	96.9	7.9	34.8	51.6	79.5	90.8	79.7
2.3 Concesión Neta de Préstamos	(1.0)	(0.3)	(0.3)	(0.1)	(0.2)	(0.6)	(0.6)	(1.4)	(0.8)	(0.8)	(0.6)
3. Ahorro Corriente	121.2	22.8	(80.2)	(48.8)	(40.8)	(80.9)	(58.5)	(82.5)	(9.2)	110.0	(75.3)
4. Ahorro Primario (no incluye intereses)	298.7	196.7	123.0	151.2	204.5	226.1	276.0	295.5	445.7	617.3	444.3
5. Superávit - Déficit Global											
5.1 Incluyendo donaciones	(315.8)	(346.7)	(398.6)	(606.6)	(632.2)	(559.8)	(378.9)	(510.1)	(546.6)	(395.3)	(683.4)
5.2 Excluyendo donaciones	(327.9)	(379.8)	(508.7)	(667.7)	(682.2)	(629.5)	(427.2)	(562.2)	(587.9)	(457.6)	(736.3)
6. Financiamiento Externo Neto	(23.2)	176.8	200.0	614.9	1,253.5	432.0	241.5	342.6	497.0	(115.0)	126.9
6.1 Desembolsos de deuda	429.9	595.7	411.8	964.0	1,758.6	610.1	626.1	727.4	901.2	205.3	426.8
6.2 Amortización de deuda	(453.1)	(418.9)	(211.8)	(349.1)	(505.1)	(178.1)	(384.6)	(384.8)	(404.1)	(320.3)	(299.9)
7. Financiamiento Interno Neto	339.0	169.9	198.6	(8.3)	(621.3)	127.8	137.4	167.5	49.6	510.3	556.5
7.1 Banco Central	(389.1)	1.5	20.0	20.5	(89.5)	218.8	(65.0)	77.5	(47.5)	146.2	25.8
7.2 Bancos comerciales	(113.3)	66.9	192.7	136.4	(362.1)	(53.8)	14.3	(12.7)	75.3	43.4	92.8
7.3 Financieras	10.8	-	(0.1)	-	-	-	-	-	-	-	-
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	32.1	(7.4)	(72.5)	(123.6)	(28.0)	(1.9)	(7.6)	121.8	(18.5)	(23.6)	49.2
7.5 Privatización y Venta de Acciones	827.4	167.4	-	10.4	7.3	2.3	206.5	-	-	-	-
7.6 Certificados de Inversión Previsional (CIP)	-	-	-	-	-	-	-	-	90.8	319.4	320.7
7.7 Certificados para Educación, Seguridad y Paz (Cefes)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.6	137.6
7.8 Otros	(28.9)	(58.4)	58.5	(52.2)	(148.9)	(37.5)	(11.0)	(19.2)	(50.5)	(0.8)	(69.5)

(p) Cifras preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Empresas Públicas no Financieras y Departamento de Finanzas Públicas del BCR.

Cuadro 19
El Salvador: Sector Público No Financiero, 1998-2008. Ejecución Financiera
(Porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)
1. Ingresos y Donaciones	14.9	15.0	15.8	14.9	15.5	16.2	16.3	16.3	17.2	17.1	16.9
1.1 Ingresos Corrientes	14.8	14.7	14.9	14.4	14.7	15.7	16.0	16.0	16.9	16.8	16.6
1.1.1 Tributarios (netos)	10.1	10.2	10.2	10.5	11.2	11.5	11.5	12.5	13.3	13.4	13.0
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	2.0	1.9	2.1	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
1.1.3 No tributarios	2.1	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	2.1	1.3	1.3	1.3	1.2
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	0.6	0.8	0.7	0.4	-	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.8
1.2 Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.1	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	-	-	0.0
1.3 Donaciones del Exterior	0.1	0.3	0.8	0.4	0.3	0.5	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2
2. Gastos y Concesión Neta de Préstamos	17.6	17.8	18.8	19.3	19.9	19.9	18.7	19.3	20.1	19.1	20.0
2.1 Gastos Corrientes	13.8	14.6	15.5	14.8	15.0	16.3	16.3	16.5	17.0	16.3	17.0
2.1.1 Consumo	10.4	11.2	11.4	10.9	10.7	11.1	11.1	11.1	10.9	10.5	10.6
2.1.1.1 Remuneraciones (GCC)	5.7	6.1	6.0	5.5	5.3	4.9	4.7	4.5	4.5	4.4	4.4
2.1.1.2 Bienes y servicios (GCC)	1.5	1.6	1.7	1.9	1.9	2.1	2.3	2.4	2.1	2.2	2.3
2.1.2 Intereses	1.5	1.4	1.5	1.4	1.7	2.0	2.1	2.2	2.4	2.5	2.3
2.1.3 Transferencias Corrientes	1.9	2.0	2.6	1.7	1.5	1.5	1.4	1.3	1.8	1.7	2.5
2.1.4 Costo de transición pensiones	-	-	-	0.7	1.1	1.7	1.8	1.9	1.9	1.6	1.5
2.2 Gastos de Capital	3.8	3.2	3.3	4.5	4.9	3.7	2.3	2.8	3.1	2.8	3.0
2.2.1 Inversión Bruta	3.7	3.1	2.9	4.4	4.3	3.6	2.1	2.5	2.7	2.3	2.6
2.2.2 Transferencias de Capital	0.1	0.1	0.4	0.1	0.7	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4
2.3 Concesión Neta de Préstamos	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
3. Ahorro Corriente	1.0	0.2	(0.6)	(0.4)	(0.3)	(0.5)	(0.4)	(0.5)	(0.0)	0.5	(0.3)
4. Ahorro Primario (no incluye intereses)	2.5	1.6	0.9	1.1	1.4	1.5	1.7	1.7	2.4	3.0	2.0
5. Superávit - Deficit Global											
5.1 Incluyendo donaciones	(2.6)	(2.8)	(3.0)	(4.4)	(4.4)	(3.7)	(2.4)	(3.0)	(2.9)	(1.9)	(3.1)
5.2 Excluyendo donaciones	(2.7)	(3.0)	(3.9)	(4.8)	(4.8)	(4.2)	(2.7)	(3.3)	(3.2)	(2.2)	(3.3)
6. Financiamiento Externo Neto	(0.2)	1.4	1.5	4.5	8.8	2.9	1.5	2.0	2.7	(0.6)	0.6
6.1 Desembolsos de deuda	3.6	4.8	3.1	7.0	12.3	4.1	4.0	4.3	4.8	1.0	1.9
6.2 Amortización de deuda	(3.8)	(3.4)	(1.6)	(2.5)	(3.5)	(1.2)	(2.4)	(2.3)	(2.2)	(1.6)	(1.4)
7. Financiamiento Interno Neto	2.8	1.4	1.5	(0.1)	(4.3)	0.8	0.9	1.0	0.3	2.5	2.5
7.1 Banco Central	(3.2)	0.0	0.2	0.1	(0.6)	1.5	(0.4)	0.5	(0.3)	0.7	0.1
7.2 Bancos comerciales	(0.9)	0.5	1.5	1.0	(2.5)	(0.4)	0.1	(0.1)	0.4	0.2	0.4
7.3 Financieras	0.1	-	(0.0)	-	-	-	-	-	-	-	-
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	0.3	(0.1)	(0.6)	(0.9)	(0.2)	(0.0)	(0.0)	0.7	(0.1)	(0.1)	0.2
7.5 Privatización y Venta de Acciones	6.9	1.3	-	0.1	0.1	0.0	1.3	-	-	-	-
7.6 Certificados de Inversión Previsional (CIP)									0.5	1.6	1.5
7.7 Certificados para Educación, Seguridad y Paz (Cefes)										0.1	0.6
7.8 Otros	(0.2)	(0.5)	0.4	(0.4)	(1.0)	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(0.3)	(0.0)	(0.3)
Producto Interno Bruto nominal	12,008.4	12,464.6	13,134.1	13,812.7	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,070.2	18,653.6	20,372.6	22,114.6

(p) Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia y Banco Central de Reserva (BCR).

Cuadro 20
Ingresos Totales del Gobierno Central. Anual
(Millones de US\$)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)
1. Ingresos corrientes	1,386.7	1,393.6	1,488.9	1,598.6	1,746.0	1,915.5	2,047.9	2,258.8	2,647.9	2,917.2	3,190.7
1.1 Tributarios (netos)	1,208.9	1,274.7	1,344.1	1,448.9	1,595.2	1,736.3	1,820.0	2,131.7	2,487.5	2,724.4	2,885.8
1.1.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	649.7	669.0	714.1	809.0	837.0	911.4	951.8	1,103.5	1,307.7	1,389.4	1,460.7
1.1.2 Renta (neto)	351.3	392.5	429.1	431.4	457.2	502.9	533.7	668.3	787.5	933.2	1,004.1
1.1.3 Importaciones	145.8	148.1	140.6	146.0	154.7	177.7	177.1	180.9	199.7	203.8	178.8
1.1.4 Consumo de productos	47.4	51.5	48.8	49.2	66.5	61.7	74.2	95.4	97.4	97.8	95.8
Productos alcohólicos	4.4	4.9	3.8	4.5	8.7	8.9	7.3	13.6	14.3	14.7	14.6
Cigarrillos	10.4	13.1	10.8	7.5	18.5	15.4	22.2	23.1	27.7	26.8	27.3
Gaseosas	16.4	17.0	17.1	19.0	20.6	18.2	23.7	32.5	26.0	25.2	24.2
Cerveza	16.1	16.5	16.9	18.2	18.7	19.2	20.8	25.6	28.3	30.0	28.7
Armas y municiones								0.5	1.1	1.1	0.9
1.1.5 Transferencia de propiedades	14.4	13.7	11.6	11.6	12.1	13.7	15.3	16.3	18.6	21.0	17.8
1.1.6 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	-	-	-	1.6	64.9	67.2	67.1	66.4	69.0	70.3	65.9
1.1.7 Otros	0.4	0.1	0.1	0.1	2.8	1.7	0.8	0.9	7.7	8.9	62.6
Contribuciones Especiales (azúcar)						0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
Contribuciones Especiales (turismo)									6.2	7.3	9.9
Contribuciones Especiales (transp. públ.)											32.7
Llamadas telefónicas entrantes											19.1
1.2 No tributarios	177.8	118.9	144.8	149.7	150.8	179.2	227.9	127.2	160.3	192.8	304.9
1.2.1 Renta de activos	15.6	8.1	12.4	11.5	7.6	10.9	7.1	9.9	30.7	11.6	11.3
1.2.2 Transferencias de empresas públicas	16.1	2.0	3.1	1.2	1.2	5.5	6.1	10.3	10.2	12.0	5.3
1.2.3 Venta de artículos estancados	0.9	1.3	1.3	0.2	1.2	2.6	4.0	5.0	5.9	8.5	11.0
1.2.4 Tasas y derechos por servicios públicos	21.7	22.6	23.9	27.4	34.0	27.3	26.4	28.6	30.6	31.0	29.6
1.2.5 Multas y otros	123.5	85.0	104.1	109.4	106.8	133.0	184.2	73.3	82.9	129.7	247.7
2. Ingresos de capital	3.4	0.6	1.3	0.4	2.3	0.4	1.3	0.1	-	-	0.1
2.1 Venta de activos	3.4	0.6	1.3	0.4	2.3	0.4	1.3	0.1	-	-	0.1
3. Donaciones	11.2	20.2	94.5	51.4	45.0	67.2	46.8	48.5	36.2	55.6	52.2
3.1 Sector privado								-	-	-	-
3.2 Resto del mundo	11.2	20.2	94.5	51.4	45.0	67.2	46.8	48.5	36.2	55.6	52.2
4. Ingresos totales	1,401.3	1,414.5	1,584.7	1,650.4	1,793.4	1,983.1	2,095.9	2,307.5	2,684.1	2,972.8	3,243.0
5. Devoluciones	95.9	84.1	108.0	81.2	89.8	76.0	105.2	97.7	86.0	152.4	203.8
5.1 Renta	17.9	19.2	22.4	24.0	22.9	27.1	31.0	31.3	31.1	35.0	49.3
5.2 IVA	78.0	64.9	85.6	57.2	66.9	48.9	74.3	66.4	54.8	117.4	154.5

(p) Preliminar.

Fuente: Banco Central de Reserva, en base a cifras del Ministerio de Hacienda - Dirección General de Tesorería

Cuadro 21
Ingresos Totales del Gobierno Central. Anual
(Porcentaje del PIB)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)
1. Ingresos Corrientes	11.5	11.2	11.3	11.6	12.2	12.7	13.0	13.2	14.2	14.3	14.4
1.1 Tributarios (netos)	10.1	10.2	10.2	10.5	11.2	11.5	11.5	12.5	13.3	13.4	13.0
1.1.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	5.4	5.4	5.4	5.9	5.9	6.1	6.0	6.5	7.0	6.8	6.6
1.1.2 Renta (neto)	2.9	3.1	3.3	3.1	3.2	3.3	3.4	3.9	4.2	4.6	4.5
1.1.3 Importaciones	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	0.8
1.1.4 Consumo de Productos	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4
Productos alcohólicos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Cigarrillos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gaseosas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Cerveza	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Armas y municiones								0.0	0.0	0.0	0.0
1.1.5 Transferencia de Propiedades	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1.1.6 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	-	-	-	0.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
1.1.7 Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Contribuciones especiales (azúcar)						0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Contribuciones especiales (turismo)									0.0	0.0	0.0
Contribuciones especiales (transp.público)											0.1
Llamadas telefónicas entrantes											0.1
1.2 No Tributarios	1.5	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	0.7	0.9	0.9	1.4
1.2.1 Renta de Activos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1
1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
1.2.5 Multas y Otros	1.0	0.7	0.8	0.8	0.7	0.9	1.2	0.4	0.4	0.6	1.1
2. Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	0.0
2.1 Venta de Activos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	0.0
3. Donaciones	0.1	0.2	0.7	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2
3.1 Sector Privado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2 Resto del Mundo	0.1	0.2	0.7	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2
4. Ingresos Totales	11.7	11.3	12.1	11.9	12.5	13.2	13.3	13.5	14.4	14.6	14.7
5. Devoluciones	0.8	0.7	0.8	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6	0.5	0.7	0.9
5.1. Renta	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
5.2 IVA	0.6	0.5	0.7	0.4	0.5	0.3	0.5	0.4	0.3	0.6	0.7

(p) Preliminar.

Fuente: Banco Central de Reserva, con base en cifras del Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tesorería.

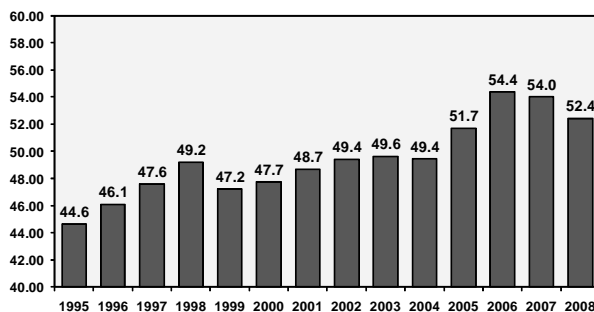
El trabajo de Artana y Navajas (2008) estima que una parte importante de los ingresos tributarios en El Salvador se determina a partir de la evolución del PIB¹, de tal forma que por cada punto adicional de crecimiento económico, la carga tributaria aumentaría en medio punto del PIB. En este sentido, la baja en el crecimiento económico de una tasa de 4.7% en 2007 a una tasa cercana a 3% del PIB en 2008 implicaría una reducción en la carga tributaria de 0.8% del PIB. Lo que explicaría una caída menor a 0.8 puntos del PIB en la carga tributaria en 2008 serían los continuos esfuerzos por reducir la elusión y evasión.

No obstante el menor ritmo de crecimiento en la recaudación impositiva por el IVA, o las tasas negativas en los últimos meses del año, la eficiencia en la recaudación se mantiene entre las más altas de América Latina, y por encima de los valores previos a la reforma tributaria de finales de 2004. La gráfica 37 muestra la eficiencia en la recaudación del IVA como la razón entre el monto actualmente recaudado sobre el máximo posible de recaudación, si la elusión y evasión fuera cero y si no hubiese exenciones de ningún tipo. Se observa un salto en 2005, pero más pronunciado que el de 2006; sin embargo, baja 0.4 puntos en 2007 y 1.6 puntos en 2008, indicando que en los dos últimos años ha habido una pérdida en la eficiencia de la recaudación.

Hay cuatro aspectos adicionales para comprender la evolución de la carga tributaria en 2008. El primero tiene relación con la medida del incremento de las deducciones de renta por gastos de salud y educación hasta por un monto de US\$800 cada uno a partir de 2008². Si bien es difícil aislar el impacto de esta medida en relación con otros factores que afectan el impuesto sobre la renta, se observa que las devoluciones por impuesto sobre la renta aumentaron de US\$35 millones en 2007 a US\$49.3 millones, es decir, un aumento de US\$14.3 millones. Originalmente se había anticipado que el impacto sería de US\$15 millones³. En segundo lugar, con las reformas tributarias de finales de 2004, las devoluciones por el IVA mostraban una tendencia hacia la baja de 2004 a 2006; sin embargo, se duplicaron en 2007, y en 2008 experimentaron un aumento de US\$37.1 millones, para llegar a un total de US\$154.5 millones en 2008 (cuadro 20). El aumento desproporcional en las devoluciones de IVA amerita un estudio más cuidadoso para establecer los orígenes de este fenómeno. En conjunto, las devoluciones por impuestos sobre la renta e IVA aumentaron US\$51.4 millones; de haberse evitado este incremento la erosión en la carga tributaria habría sido menor.

En tercer lugar, a partir de enero de 2008 se introdujo un nuevo impuesto de US\$0.10 por galón de consumo de gasolina o diesel para financiar el subsidio al transporte público. En 2008 esto significó un aumento de ingresos tributarios por un monto de US\$32.7 millones. Y en cuarto lugar, a mediados de año se duplicó el monto de subsidio directo que se da a cada unidad de transporte público, por lo que se introdujo otro impuesto para financiarlo; el impuesto corresponde a US\$0.04 por minuto de llamada internacional entrante y comenzó a ingresar en las arcas del estado a partir del mes de agosto de 2008, recaudando un total de US\$19.1 millones al cierre del año, lo que es menor que lo que se esperaba originalmente cuando se anunció el nuevo impuesto. Al sumar lo recaudado por los nuevos impuestos, se obtiene un total de US\$51.7 millones, lo cual compensa lo que se perdió en devoluciones.

Gráfica 37
Eficiencia en la recaudación del
Impuesto al Valor Agregado
([Recaudación IVAx100]/(Consumo Nacional x 13%))



Fuente: Cálculos propios con base en información del BCR. Para 2008 se asume crecimiento nominal del consumo de 7%.

¹ Artana, Daniel y Fernando Navajas (2008). "Política tributaria en El Salvador: propuestas para el financiamiento del desarrollo". Documento base para la elaboración de la Estrategia económica, social e institucional 2009-2014. Fusades.

² Decreto Legislativo No. 504, Diario Oficial No. 238, Tomo No. 377, del 20 de diciembre de 2007.

³ DESS-Fusades. Informe Trimestral de Coyuntura, segundo trimestre, 2008. Pág. 40.

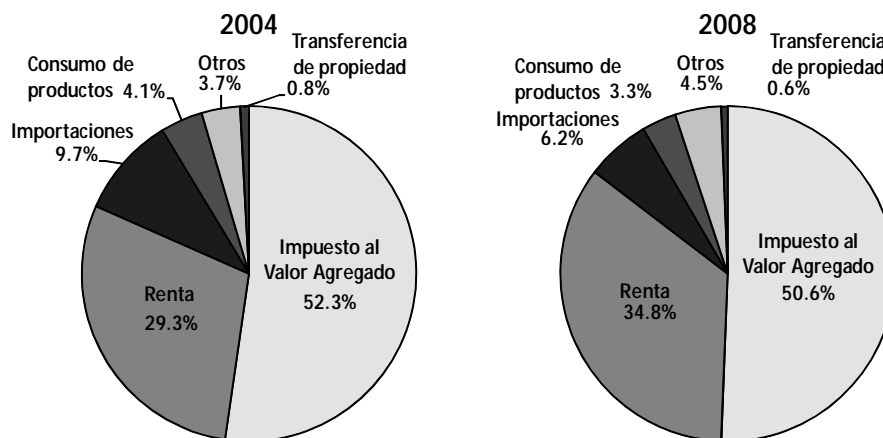
Un último aspecto a destacar sobre la tributación en El Salvador es la estructura tributaria. Los ingresos del estado descansan en dos pilares fundamentales, el IVA y el impuesto sobre la renta a personas naturales y empresas, con una participación de 50.6% y 34.8%, respectivamente, sobre el total de ingresos tributarios luego de descontar las devoluciones sobre ambos impuestos (gráfica 38). Se observa que entre 2004 y 2008 el impuesto sobre la renta ha aumentado su participación, de 29.3% en 2004 a 34.8%, lo que evidencia que las reformas fiscales recientes han fortalecido la capacidad de recaudación de dicho impuesto. Hay un aumento importante en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas (empresas), que pasó de recoger US\$278 millones en 2004 a US\$573.4 millones en 2007, aumentando su participación en

impuestos sobre la renta de 52.4% a 59.2% (cuadro 22); sin embargo, el avance en este último se vio negativamente afectado en 2008, con una caída de US\$56 millones, y de 10 puntos en su participación.

Evolución y expectativas de otros ingresos y donaciones

Aparte de los ingresos tributarios, uno de los cambios más importantes de ingresos en 2008 es el superávit de operación de las empresas públicas, que subió en US\$63.1 millones, equivalente a un incremento de 56.9%. El aumento es resultado, en su mayor parte, del cobro por energía que tiene que hacer la empresa CEL para poder financiar de este modo el subsidio

Gráfica 38
El Salvador: Estructura de ingresos tributarios, 2004-2008



Fuente: Banco Central de Reserva. Estructura tributaria luego de deducir devoluciones al impuesto sobre la renta e IVA.

Cuadro 22
Detalle del impuesto sobre la renta

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impuesto sobre la renta (US\$ millones)	506.0	530.6	667.9	818.7	968.2	1,053.4
De personas naturales asalariadas	134.8	113.6	175.4	216.3	208.5	299.0
De personas naturales no asalariadas	109.2	138.9	136.5	173.3	186.4	236.5
De personas jurídicas	262.0	278.0	356.0	429.1	573.4	517.9
Estructura porcentual						
De personas naturales asalariadas	26.6	21.4	26.3	26.4	21.5	28.4
De personas naturales no asalariadas	21.6	26.2	20.4	21.2	19.3	22.5
De personas jurídicas	51.8	52.4	53.3	52.4	59.2	49.2

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe de Gestión Financiera del Estado. Varios años.

generalizado a la energía eléctrica. Desde 2006 aumentaron las transferencias corrientes de las empresas públicas al sector privado, de US\$34 millones en ese año, US\$28.1 millones en 2007, y US\$155.5 millones en 2008, reflejo del mecanismo adoptado para subsidiar la electricidad. Esto ha llevado a que en 2008 las empresas públicas presenten un déficit global de US\$104.1 millones, el cual ha sido financiado en US\$69.6 millones con fondos externos y US\$34.5 millones con fondos internos.

Las contribuciones a la seguridad social aumentaron en US\$21.2 millones en 2008, igual a un aumento de 6.4% con respecto a 2007. Sin embargo, dada la evolución reciente en la actividad económica, con un menor número de cotizantes a la seguridad social, es de esperar que para 2009 el crecimiento sea menor en este rubro, igual que la tendencia en los ingresos tributarios.

Finalmente, las donaciones del exterior al SPNF mostraron una reducción de 15.1% en 2008, alcanzando US\$52.9 millones (cuadro 18). El gobierno de El Salvador es poco dependiente de las donaciones del exterior, en 2008 éstas representaron 1.2% de los gastos y 1.4% de los ingresos. Como porcentaje del PIB, las donaciones no han superado 0.3% desde 2004, y llegaron a 0.2% en 2008. Para 2009 se espera un incremento en este rubro ante mayores niveles de ejecución del proyecto de los Fondos del Reto del Milenio (Fomilenio) para la construcción de la carretera longitudinal del norte, que ya se encuentra en la fase de licitación y adjudicación de los primeros tramos, y se espera el inicio de la obra física en el mes de abril de 2009. Existe un monto importante de ejecución de donaciones del exterior que se realiza a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) o entidades descentralizadas y que no quedan registradas en la ejecución del SPNF.

En conjunto, el menor ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios, las contribuciones a la seguridad social y el superávit de operación de empresas públicas, lleva a concluir que las expectativas de ingresos del SPNF para 2009 son bajas. Oliva, et al. (2009)⁴ extiende y

actualiza el modelo econométrico de recaudación tributaria para El Salvador de Artana y Navajas (2008) y hace una proyección para el período 2009-2011, planteando dos escenarios probables. El escenario A asume un crecimiento de 0% y una inflación de 1%, y el escenario B, más pesimista, un crecimiento de -1% y una inflación de 0.5%. En estas circunstancias, la carga tributaria bruta parte de 13.9% del PIB en 2008, y proyecta alcanzar en 2009, 12.4% y 12.1% en cada uno de los dos escenarios. En términos netos, la carga tributaria cerró en 13% del PIB en 2008, y para los escenarios A y B se pronostican valores de 11.5% y 11.3%, respectivamente.

Al primer trimestre de 2009, la recaudación es US\$53 millones (7.1%) menor que la del año pasado; lo cual tiene graves consecuencias para la ejecución del presupuesto del corriente año. El cuadro 23 contiene la información de la recaudación tributaria bruta efectiva de 2005 a 2008 y el valor estimado para cada uno de los dos escenarios de 2009 en la columna A; la columna B contiene la recaudación esperada según el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa; la columna C presenta la diferencia entre la recaudación efectiva y la esperada; y la columna D el crecimiento de la recaudación entre lo proyectado en el presupuesto y lo efectivamente recaudado el año inmediato anterior.

De 2005 a 2008 la recaudación efectiva fue siempre superior a la expresada en el presupuesto; por ejemplo,

Cuadro 23
Recaudación tributaria efectiva y presupuestada
(Millones de US\$)

Año	A. Efectiva	B. Presu- puesto	C. Excedentes/ refuerzos/ (A - B)	D. Creci- miento
2005	2,229.4	2,120.8	108.6	
2006	2,573.5	2,343.4	230.1	5.1%
2007	2,876.8	2,647.0	229.8	2.9%
2008	3,089.6	2,896.0	193.6	0.7%
2009 - A	2,764.4	3,331.6	(567.2)	7.8%
2009 - B	2,661.1	3,331.6	(670.5)	7.8%

Nota: no excluye las devoluciones de impuestos sobre la renta e IVA.
El área sombreada corresponde a proyecciones en cada escenario.
Fuente: Elaboración propia.

⁴ Oliva Cepeda, José Andrés, Álvaro Trigueros Argüello y Roberto Rivera Campos (2009). "Escenarios fiscales 2007-2011". *Análisis Económico*. Fusades.

en 2005 el excedente fue de US\$108.6 millones, en los dos años posteriores, 2006 y 2007, fue de US\$230 millones y en 2008, US\$193.6 millones. Estos excedentes en la recaudación permitieron hacer a lo largo de cada año refuerzos al presupuesto, según las necesidades o prioridades del gobierno; una buena parte de tales refuerzos sirvieron para hacer frente al aumento en los subsidios. Por ejemplo, en 2006, US\$67 millones en refuerzos se utilizaron para financiar el subsidio al gas licuado y US\$41.7 millones para el de electricidad; en 2007, estos refuerzos fueron de US\$91 millones y US\$49.1 millones, respectivamente.

58

También se observa que en 2007 y 2008 las proyecciones de recaudación fueron bastante conservadoras, con crecimiento de 2.9% y 0.7%. Sin embargo, en el presupuesto de 2009, el crecimiento esperado fue más optimista, de 7.8%, llevando la recaudación proyectada a US\$3,331.6 millones, a pesar de que no existía ningún indicio en la economía que indicara que 2009 sería un año mejor que en el período 2007-2008. Como se señaló anteriormente, en el primer trimestre de 2009 hay una reducción efectiva de 7.1% en los ingresos tributarios, con lo cual es razonable concluir que las metas de recaudación no se podrán cumplir en 2009, si no se realizan esfuerzos extraordinarios. En el escenario A, de no crecimiento en la economía, se tendría un déficit de US\$567.2 millones entre la recaudación efectiva y la presupuestada, y una reducción nominal de US\$325.2 millones respecto a 2008; lo que plantea un reto muy grande para poder cumplir con los gastos planteados en el presupuesto. En la sección 5 se hace un análisis prospectivo de lo que ello implica para el desempeño fiscal en 2009.

3. En 2008 el gasto público aumentó más de lo esperado por el incremento de precios de petróleo y alimentos

El gasto del SPNF en 2008 fue mayor que lo esperado por el aumento en los subsidios asociados con el incremento internacional en los precios de la energía y las medidas para paliar el impacto de la inflación en alimentos. Lo anterior rompe con el esfuerzo de 2007 por contener el gasto público y fortalecer la evolución decreciente de la deuda pública. En este sentido, el gasto total del SPNF aumentó en US\$532.1 millones en 2008, equivalente a un crecimiento de 13.7% (cuadro 18). El mayor incremento en el gasto proviene de un aumento de US\$438.6 millones en los gastos corrientes, y de un aumento de US\$104.5 millones en la inversión bruta. Entre los gastos corrientes el rubro de mayor crecimiento corresponde a las transferencias corrientes, con un aumento de US\$211.1 millones.

En el largo plazo el gasto corriente como porcentaje del PIB muestra una tendencia al alza, con valores cercanos a 14% hace diez años, y ha alcanzado un promedio de 16.6% en el período 2004-2008, con un máximo de 17% del PIB en 2008. Más de la mitad del incremento en gasto corriente en los últimos cinco años se debe al costo de transición del sistema de pensiones; cerca de un quinto del incremento se debe a intereses; y el resto corresponde a transferencias corrientes, que experimentaron el aumento más grande en 2008, 0.8 puntos del PIB por encima del promedio histórico de 1.7% (cuadro 19).

Aumentar el gasto corriente y mantener la estabilidad fiscal ha sido posible por dos ajustes importantes, el aumento en la carga tributaria y la reducción en la inversión pública como porcentaje del PIB. Como se señaló en la sección anterior, entre 2004 y 2008 hay un aumento de la carga tributaria de 1.5 puntos del PIB. En el mismo período la relación gasto de capital del SPNF

sobre PIB fue de 2.8%, mientras que en el período 1990-2003 el promedio fue de 4.1%, es decir, que en el último período (2004-2008) el gasto de capital bajó 1.3 puntos del PIB; sin embargo, en 2008 hay un aumento leve de 0.2 puntos. Se hace necesario reevaluar la composición entre gasto corriente y gasto de capital, a favor de este último.

Destino del gasto público por unidades primarias de organización

La ejecución presupuestaria de 2008 alcanzó los US\$3,624.1 millones, cifra superior que la de 2007 en US\$365.9 millones, creciendo 11.2% (cuadro 24). La mayor parte del presupuesto es ejecutado por las unidades primarias de organización, que en 2008 representaron 10.9% del PIB, ligeramente superior al 10.5% de 2007, indicando las dificultades coyunturales para reforzar los presupuestos en los distintos ministerios (cuadro 25). De hecho, el incremento en la ejecución de los ministerios fue de US\$271.9 millones, repartidos principalmente en Seguridad Pública y Justicia (US\$108.7 millones), Obras Públicas (US\$56.0 millones), Educación (US\$57.1 millones), Salud Pública (US\$22.0 millones), y Agricultura (US\$9.3 millones). Como porcentaje del PIB, los ramos más importantes son los de educación (2.9%), salud (1.7%) y seguridad pública (1.4%). Sin embargo, los aumentos en la ejecución no fueron suficientemente grandes como para aumentar la importancia relativa de estos ramos que reflejan áreas estratégicas de la gestión pública.

El mayor esfuerzo en la ejecución presupuestaria se lo llevó el gasto en subsidios a servicios básicos como gas licuado, consumo de energía eléctrica, transporte público y agua, con un incremento de US\$205.3 millones respecto a 2007, equivalente a 0.9% del PIB en un solo año (cuadro 26). El gasto extraordinario de subsidios en 2008 tuvo dos efectos en las finanzas públicas; en primer lugar, impidió que se hicieran mayores refuerzos presupuestarios a áreas sociales estratégicas o para gasto social -como se señaló anteriormente-; y en segundo lugar, tuvo un impacto en el aumento del déficit fiscal. Es importante destacar, que debido a la reducción en los precios del petróleo y a la

eliminación gradual del subsidio general al consumo de electricidad para el sector industrial y comercial, se espera que en 2009 haya una reducción en el monto desembolsado para subsidios. Si se desea aumentar la eficiencia y equidad del gasto público, una estrategia de focalización de los subsidios podría economizar aún más⁵.

Además del gasto de las unidades primarias, el servicio de la deuda pública ha absorbido en promedio en los últimos 10 años 3.5% del PIB, con una leve tendencia a la baja en los últimos tres (cuadro 25). Sin embargo, existe una diferencia importante entre la evolución de intereses, que son más estables, y la amortización que depende de los calendarios de vencimiento de los diferentes instrumentos de endeudamiento. Cada vez que hay un vencimiento importante, el servicio de la deuda muestra un aumento extraordinario, que generalmente se logra cubrir con financiamiento a nuevos plazos. En los últimos diez años los intereses han promediado 1.8% del PIB, en 2008 la participación fue de 1.9%, y para 2009 se espera que sea igual al promedio si no aumentara el endeudamiento.

En cuanto a las obligaciones generales del estado y las transferencias, es de destacar el esfuerzo que existe en términos de desarrollo local, con un aumento de presupuesto 0.8% del PIB en 1999 hasta 1.1% en 2008, y 1.3% programado para 2009. Las cifras anteriores incluyen la ejecución del Fodes, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y las transferencias monetarias condicionadas del Programa Red Solidaria, por tanto, no refleja en su totalidad el esfuerzo del presupuesto general en desarrollo local, que debería incluir las inversiones directas en los municipios. También, en octubre de 2008 se creó la Secretaría para el Desarrollo Local y la Descentralización (SEDEL) como unidad coordinadora del tema que operará en la Presidencia de la República⁶.

⁵ Navaja y Artana (2008). "Análisis y Rediseño de los Subsidios en El Salvador". Documento base para la elaboración de la Estrategia Económica, social e institucional 2009-2014 de Fusades.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 114, Diario Oficial Tomo No. 381, 10 de noviembre de 2008.

Cuadro 24
Gobierno Central: Estado demostrativo de ejecución presupuestaria de gastos. Por unidades primarias.
 (Millones de US\$)

Unidades primarias de organización	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totales	1.883.1	2.072.5	2.391.1	3.342.6	2.550.0	2.806.1	3.132.1	3.634.5	3.258.2	3.624.1	3.627.8
Subtotal	1.334.4	1.479.7	1.627.0	1.697.5	1.591.6	1.625.2	1.863.4	2.053.7	2.140.5	2.411.7	2.291.4
Ramo de Educación	330.3	358.1	472.3	468.8	466.3	463.6	501.3	526.1	575.1	632.2	702.9
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	180.9	204.9	209.8	217.9	226.1	233.5	273.9	313.7	343.3	365.3	393.4
Ramo de Seguridad Pública y Justicia									205.2	313.9	265.3
Ramo de Gobernación	194.2	194.6	199.5	190.0	186.5	189.8	209.3	221.5	42.1	14.1	15.7
Órgano Judicial	95.5	101.4	105.9	109.9	109.4	119.8	133.6	155.2	166.3	178.5	204.3
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	134.7	148.4	201.8	240.2	167.7	156.2	210.4	215.6	133.8	189.8	138.3
Ramo de Economía	37.5	39.5	42.4	46.3	58.7	80.7	89.3	115.5	144.2	150.9	43.4
Ramo de la Defensa Nacional	108.1	111.6	130.9	140.5	106.6	106.6	107.2	113.8	120.4	124.9	132.9
Presidencia de la República	50.6	59.2	75.6	61.1	64.8	72.2	91.7	104.8	104.3	105.9	58.6
Ramo de Hacienda	54.7	54.2	38.1	53.6	42.1	41.3	49.4	55.0	52.9	55.0	54.9
Ramo de Agricultura y Ganadería	32.1	87.0	39.6	36.6	31.9	31.1	36.4	47.1	48.9	58.2	52.1
Órgano Legislativo	12.3	14.3	15.5	17.4	16.8	18.9	19.4	22.4	26.7	30.7	39.3
Ramo de Relaciones Exteriores	26.6	24.4	23.4	23.7	22.4	25.8	35.7	34.8	38.1	44.5	37.2
Fiscalía General de la República	17.7	18.7	18.5	19.1	19.5	19.6	19.6	21.4	29.1	37.7	34.1
Corte de Cuentas de la República	14.4	17.6	13.2	14.1	18.1	17.3	19.2	23.0	24.7	27.5	32.7
Procuraduría General de la República	11.5	12.5	12.6	12.5	12.5	12.7	16.8	16.4	18.3	17.9	18.9
Ramo de Turismo						0.0	3.9	12.9	13.5	14.2	18.3
Tribunal Supremo Electoral	21.3	16.9	10.6	26.3	22.9	15.4	10.2	13.1	14.4	20.3	13.6
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2.8	3.5	4.1	5.5	5.7	5.5	22.0	25.0	19.4	8.8	11.0
Ramo de Trabajo y Previsión Social	5.4	6.2	6.3	6.2	6.1	7.2	6.0	7.7	9.3	9.5	10.4
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	3.6	3.5	3.3	3.6	3.5	3.9	3.9	4.3	4.2	5.5	6.6
Consejo Nacional de la Judicatura	0.0	3.2	3.5	3.9	3.6	3.8	3.8	4.0	4.4	4.4	5.4
Tribunal de Ética Gubernamental								0.2	1.2	1.4	1.4
Tribunal de Servicio Civil	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.5	0.6	0.8
Deuda pública	303.8	303.6	333.2	1,088.8	421.3	557.9	580.0	873.0	725.4	692.0	682.0
Intereses y Comisiones	150.8	155.5	165.3	266.7	250.0	346.1	354.0	488.2	421.1	427.0	414.9
Amortización de Endeudamiento Público	153.0	148.1	168.0	822.0	171.3	211.7	226.0	384.8	304.3	265.0	267.1
Obligaciones y transferencias generales del Estado	244.88	289.27	430.93	556.42	537.13	623.03	688.63	707.79	392.32	520.40	654.48
Obligaciones Generales del Estado	128.68	164.98	132.88	183.41	133.22	172.24	113.00	106.04	54.43	61.00	113.45
Transferencias Generales del Estado	116.2	124.3	289.4	371.9	403.9	450.8	575.6	601.7	337.9	459.4	541.0
Financiamiento a Gobiernos Municipales (Fodes)	57.4	84.5	123.8	101.4	106.0	123.8	143.3	161.5	183.5	203.3	226.2
Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL)	38.6	11.4	14.5	23.1	34.6	22.4	39.0	14.4	23.2	26.1	28.3
Financiamiento a la red de protección social								12.8	13.7	19.6	37.0

n.d. No disponible.

Fuente: Ministerio de Hacienda, "Informe de Gestión Financiera del Estado: Ejercicio Financiero Fiscal", 2004-2007, Informe Ejecutivo Mensual 2008 y Presupuesto 2009.

Cuadro 25
Gobierno Central: Estado demostrativo de ejecución presupuestaria de gastos. Por unidades primarias.
(Porcentaje del PIB)

Unidades primarias de organización	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totales	15.1	15.8	17.3	23.4	16.9	17.8	18.3	19.5	16.0	16.4	15.9
Subtotal	10.7	11.3	11.8	11.9	10.6	10.3	10.9	11.0	10.5	10.9	10.1
Ramo de Educación	2.7	2.7	3.4	3.3	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8	2.9	3.1
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7
Ramo de Seguridad Pública y Justicia									1.0	1.4	1.2
Ramo de Gobernación	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	0.2	0.1	0.1
Órgano Judicial	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	1.1	1.1	1.5	1.7	1.1	1.0	1.2	1.2	0.7	0.9	0.6
Ramo de Economía	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.2
Ramo de la Defensa Nacional	0.9	0.8	0.9	1.0	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Presidencia de la República	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.3
Ramo de Hacienda	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Ramo de Agricultura y Ganadería	0.3	0.7	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2
Órgano Legislativo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Ramo de Relaciones Exteriores	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Fiscalía General de la República	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Corte de Cuentas de la República	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Procuraduría General de la República	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ramo de Turismo						0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Tribunal Supremo Electoral	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Consejo Nacional de la Judicatura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tribunal de Ética Gubernamental								0.0	0.0	0.0	0.0
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DEUDA PÚBLICA	2.4	2.3	2.4	7.6	2.8	3.5	3.4	4.7	3.6	3.1	3.0
Intereses y Comisiones	1.2	1.2	1.2	1.9	1.7	2.2	2.1	2.6	2.1	1.9	1.8
Amortización de Endeudamiento Público	1.2	1.1	1.2	5.7	1.1	1.3	1.3	2.1	1.5	1.2	1.2
Obligaciones y transferencias generales del estado	2.0	2.2	3.1	3.9	3.6	3.9	4.0	3.8	1.9	2.4	2.9
Obligaciones Generales del Estado	1.03	1.26	0.96	1.28	0.89	1.09	0.66	0.57	0.27	0.28	0.50
Transferencias Generales del Estado	0.9	0.9	2.1	2.6	2.7	2.9	3.4	3.2	1.7	2.1	2.4
Financiamiento a Gobiernos Municipales (Fodes)	0.5	0.6	0.9	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0
Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL)	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Financiamiento a la red de protección social								0.1	0.1	0.1	0.2

n.d. No disponible.

Nota: Hay un supuesto de 3% de crecimiento nominal en el PIB.

Fuente: Ministerio de Hacienda, "Informe de Gestión Financiera del Estado: Ejercicio Financiero Fiscal", 2004-2007, Informe Ejecutivo Mensual 2008 y Presupuesto 2009.

Cuadro 26
Estimación de subsidios del Estado para gas, electricidad, transporte público y agua

Subsidios para fijar precios	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gas licuado	31.0	34.7	55.6	94.5	104.3	112.5
Energía eléctrica	n.d.	26.1	33.4	77.2	86.1	223.0
Consumo < 99 Kwh	43.7	26.1	33.4	43.2	58.0	60.0
CEL				34.0	28.1	163.0
Transporte público	0.0	0.0	8.9	22.1	4.1	47.6
Compensación de deudas ANDA-CEL-GOES				13.7	17.5	34.2
Total (estimación) 1/	74.7	60.8	97.9	207.5	212.0	417.3
Como porcentaje del PIB	0.5	0.4	0.6	1.1	1.0	1.9

1/ Para subsidio al agua se presenta el resultado parcial de la compensación de deudas ANDA-CEL-GOES publicado en los Informes de Gestión Financiera del Estado 2006 y 2007. Para 2008, Decreto Legislativo 795, Diario Oficial Tomo No. 381, 22 de diciembre de 2008.

n.d. No disponible.

Fuente: Presentación del Comité Económico, "Estimación de cierre 2008 y Perspectivas Económicas 2009" y Ministerio de Hacienda, "Informe de la Gestión Financiera del Estado: Ejercicio Financiero Fiscal 2008".

Destino del gasto público por áreas de gestión

El gasto público en El Salvador por áreas de gestión muestra que el área principal es la de desarrollo social, la cual absorbía el 39.5% del gasto, excluyendo amortización de deuda en 1999, y mantuvo una participación de 41.9% en 2008 (cuadros 27 y 28). El

más importante de los componentes del gasto en desarrollo social ha sido el del ramo de educación que absorbe casi la mitad de esta área de gestión, seguido por el ramo de salud. El tercer lugar dentro del área de desarrollo social lo ocupan las obligaciones y transferencias del estado que incluyen los pagos de pensiones y algunos de los subsidios; con la reforma de financiamiento de pensiones este componente se redujo

Cuadro 27
Composición del gasto por áreas de gestión (Millones US\$)

Áreas de gestión	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Desarrollo social	683.6	745.6	992.1	1,084.6	1,091.7	1,176.0	1,364.0	1,097.6	1,206.3	1,407.9	1,562.1
Ramo de Educación	330.3	358.1	472.3	468.8	466.3	463.6	501.3	526.1	575.1	632.2	702.9
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	180.9	204.9	209.8	217.9	226.1	233.5	273.9	313.7	343.3	365.3	393.4
Obligaciones y Transferencias Generales del Estado	110.5	117.8	243.5	362.2	364.7	441.1	522.7	202.3	241.6	346.8	415.7
Presidencia de la República	29.7	27.2	28.6	23.8	25.1	26.3	28.0	29.0	21.9	21.7	22.5
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	4.7	10.2	8.2	4.0	2.5	2.0	22.4	16.1	12.9	30.1	15.4
Ramo de Relaciones Exteriores	6.0	3.4	1.5	1.6	1.1	2.3	9.6	2.7	2.1	2.3	1.8
Ramo de Trabajo y Previsión Social	5.4	6.2	6.3	6.2	6.1	7.2	6.0	7.7	9.3	9.5	10.4
Ramo de Gobernación	16.1	17.8	21.9								
Deuda pública	303.8	303.6	333.2	1,088.8	421.3	557.9	580.0	873.0	725.4	692.0	682.0
Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	300.2	310.3	315.3	339.0	335.0	349.5	387.6	426.7	473.7	576.1	554.3
Apoyo al desarrollo económico	208.0	273.0	293.2	334.3	262.6	281.2	388.0	451.7	411.8	454.8	338.3
Conducción administrativa	253.5	270.8	279.5	311.4	267.9	269.3	299.6	344.2	359.2	396.1	362.7
Obligaciones generales del Estado	128.7	165.0	132.9	184.6	133.2	172.2	113.0	427.4	64.4	63.0	128.4
Producción empresarial pública	5.3	4.4	45.9		38.3			13.7	17.5	34.2	
Total	1,883.1	2,072.5	2,392.1	3,342.6	2,550.0	2,806.1	3,132.1	3,634.5	3,258.2	3,624.1	3,627.8

Fuente: Ministerio de Hacienda, "Informe de Gestión Financiera del Estado: Ejercicio Financiero Fiscal", 2004-2007, Boletín Presupuestario, diciembre 2008 y Presupuesto 2009.

Cuadro 28
Composición del gasto por áreas de gestión
(estructura porcentual sin amortización de deuda)

Áreas de gestión	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Desarrollo social	39.5	38.7	44.6	43.0	45.9	45.3	46.9	33.8	40.8	41.9	46.5
Ramo de Educación	19.1	18.6	21.2	18.6	19.6	17.9	17.3	16.2	19.5	18.8	20.9
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	10.5	10.6	9.4	8.6	9.5	9.0	9.4	9.7	11.6	10.9	11.7
Obligaciones y Transferencias Generales del Estado	6.4	6.1	10.9	14.4	15.3	17.0	18.0	6.2	8.2	10.3	12.4
Presidencia de la República	1.7	1.4	1.3	0.9	1.1	1.0	1.0	0.9	0.7	0.6	0.7
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	0.3	0.5	0.4	0.2	0.1	0.1	0.8	0.5	0.4	0.9	0.5
Ramo de Relaciones Exteriores	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Ramo de Gobernación	0.9	0.9	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-
Deuda pública (intereses)	8.7	8.1	7.4	10.6	10.5	13.3	12.2	15.0	14.3	12.7	12.3
Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	17.4	16.1	14.2	13.4	14.1	13.5	13.3	13.1	16.0	17.2	16.5
Apoyo al desarrollo económico	12.0	14.2	13.2	13.3	11.0	10.8	13.4	13.9	13.9	13.5	10.1
Conducción administrativa	14.7	14.1	12.6	12.4	11.3	10.4	10.3	10.6	12.2	11.8	10.8
Obligaciones generales del Estado	7.4	8.6	6.0	7.3	5.6	6.6	3.9	13.2	2.2	1.9	3.8
Producción empresarial pública	0.3	0.2	2.1	-	1.6	-	-	0.4	0.6	1.0	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 27.

considerablemente en 2006, para comenzar a subir posteriormente. Para 2009 se contempla un aumento de 4.6% en la participación del gasto en desarrollo social, pero eso dependerá de la capacidad de ejecución de los diversos ramos.

El segundo lugar en área de gestión corresponde a Administración de Justicia, que cerró el año 2008 con una participación de 17.2% en el gasto total, equivalente a US\$576.1 millones (cuadro 27), reflejando los aumentos de gasto para seguridad ciudadana. El tercer lugar lo ocupó en 2008 el apoyo al desarrollo económico.

En cuarto lugar, el servicio de intereses de deuda, cuya tendencia refleja el aumento por el endeudamiento que ocurrió entre 2001 y 2004 a raíz de los gastos de reconstrucción luego de los terremotos de 2001 y el aumento en el costo de transición de la reforma de pensiones. Sin embargo la velocidad del endeudamiento disminuyó en los últimos años, lo que frenó el crecimiento relativo del costo de intereses.

4. La deuda pública aumentó en 2008 y se acordó aprobar nuevos préstamos

El saldo de la deuda pública total en El Salvador alcanza US\$9,707.6 millones al fin de diciembre de 2008, equivalente a 43.8% del PIB (cuadro 29). La mayor parte, 60%, corresponde a deuda externa, y de la deuda del Gobierno Central, 92% corresponde a deuda de más de un año plazo. Entre 1998 y 2003 la deuda pública total (excluyendo el Banco Central de Reserva)⁷ creció

⁷ Utilizamos como indicador de evolución de la deuda pública la deuda total sin incluir el saldo del Banco Central, en lugar de utilizar el saldo del SPNF. El problema de utilizar el saldo del SPNF es que por las dificultades de emitir deuda a través de acuerdos en la Asamblea Legislativa, el gobierno actual optó por financiar algunos gastos a través de fideicomisos, como el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), y el Fideicomiso para Educación, Seguridad y Paz Ciudadana (Fosedu), los cuales aparecen en el componente de Sector Público Financiero.

Cuadro 29
Deuda Pública Total, saldos a fin de año
(Millones de US\$)

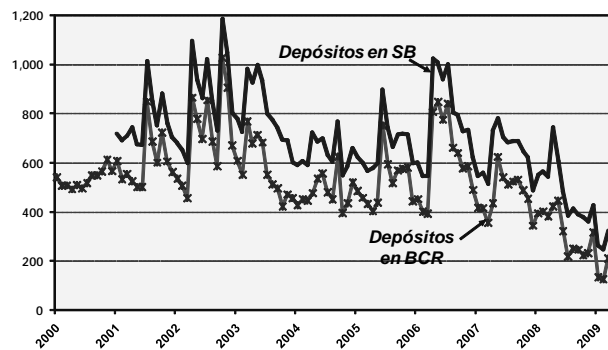
Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Mar/09
1. Deuda Pública Total	3,948.5	4,309.7	4,794.4	5,492.9	6,366.8	7,103.2	7,282.6	7,703.7	8,359.2	8,638.7	9,707.6	9,879.0
1.1 Sector Público no Financiero	3,260.4	3,519.8	3,886.2	4,626.7	5,521.8	6,064.9	6,402.6	6,784.9	7,402.1	7,447.2	7,903.6	7,894.0
1.1.1 Gobierno	2,848.5	3,181.5	3,546.6	4,246.6	5,041.5	5,596.3	6,011.6	6,417.1	6,993.3	7,021.4	7,379.7	7,393.9
1.1.1.1. Letes	251.6	230.0	479.1	670.2	-	90.0	205.0	180.0	222.3	310.6	583.8	444.1
1.1.2 Resto del Gobierno General	8.3	10.0	9.7	9.4	13.7	14.2	13.3	14.4	14.7	15.4	14.5	18.5
1.1.3 Empresas Públicas no Financieras	403.6	328.4	330.0	370.7	466.6	454.4	377.7	353.4	394.1	410.4	509.4	481.6
1.2 Sector Público Financiero	508.8	629.1	753.9	746.0	749.6	775.8	682.1	723.5	860.9	1,130.5	1,478.7	1,519.7
1.3 Banco Central de Reserva	179.3	160.7	154.3	120.2	95.4	262.5	197.9	195.3	96.2	61.0	325.3	465.3
2. Deuda Externa Pública	2,646.0	2,788.9	2,831.3	3,147.7	3,987.1	4,717.2	4,777.9	4,976.1	5,692.6	5,444.3	5,837.4	6,069.5
2.1 Sector Público no Financiero	2,409.5	2,573.4	2,629.5	2,988.3	3,859.3	4,354.9	4,512.8	4,620.6	5,398.0	5,281.0	5,409.6	5,526.4
2.1.1 Gobierno General	2,005.0	2,250.9	2,316.5	2,632.5	3,456.7	3,937.4	4,141.1	4,262.5	4,998.4	4,864.4	4,894.9	5,035.5
2.1.2 Resto del Gobierno General	4.4	0.3	-	-	1.5	3.8	3.7	5.0	5.5	6.2	5.3	9.3
2.1.3 Empresas Públicas no Financieras	400.1	322.2	313.0	355.8	401.1	413.7	368.0	353.1	394.1	410.4	509.4	481.6
2.2 Sector Público Financiero	57.2	54.8	47.5	39.2	32.4	99.8	67.2	160.2	198.4	102.3	102.5	77.8
2.3 Banco Central de Reserva	179.3	160.7	154.3	120.2	95.4	262.5	197.9	195.3	96.2	61.0	325.3	465.3
3. Deuda Interna Pública	1,302.5	1,520.8	1,963.1	2,345.2	2,379.7	2,386.0	2,504.7	2,727.6	2,666.6	3,194.4	3,870.2	3,809.5
3.1 Sector Público no Financiero	850.9	946.4	1,256.7	1,638.4	1,662.5	1,710.0	1,889.8	2,164.3	2,004.1	2,166.2	2,494.0	2,367.7
3.1.1 Gobierno Central	843.5	930.6	1,230.1	1,614.1	1,584.8	1,658.9	1,870.5	2,154.6	1,994.9	2,157.0	2,484.8	2,358.4
3.1.2 Resto del Gobierno General	3.9	9.7	9.7	9.4	12.2	10.4	9.6	9.4	9.2	9.2	9.2	9.2
3.1.3 Empresas Públicas no Financieras	3.5	6.2	17.0	14.9	65.5	40.7	9.7	0.3	-	-	-	-
3.2 Sector Público Financiero	451.6	574.3	706.4	706.8	717.2	676.0	614.9	563.3	662.5	1,028.2	1,376.2	1,441.8
PIB nominal	12,008.4	12,464.6	13,134.1	13,812.7	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,070.2	18,653.6	20,372.6	22,114.6	

Fuente: Banco Central de Reserva, con base en cifras del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

a tasas superiores al PIB, y por tanto, su peso como porcentaje del PIB aumentó de 31.4% en 1998 a 45.5% en 2003. El incremento estuvo asociado con los esfuerzos de reconstrucción luego de los terremotos de 2001, y al creciente compromiso para el pago del costo de transición de pensiones, que en 2003 llegó a alcanzar 1.7% del PIB. Sin embargo, desde 2005 ha habido esfuerzos por contener el crecimiento de la deuda pública; la reforma de la administración tributaria aumentó la carga tributaria de 11.5% en 2004 a 13.4% en 2007; el gasto de capital se redujo en aproximadamente 1% del PIB y la reforma al financiamiento de las pensiones redujo los desembolsos de corto plazo, todas las medidas contribuyeron a mejorar los indicadores de estabilidad fiscal. De esa forma, la deuda pública total sin BCR llegó a 42.1% del PIB en 2007. Sin embargo, en 2008 ha habido dos presiones importantes para el aumento de la deuda pública; en primer lugar, el menor ritmo de crecimiento económico afectó el dinamismo de la recaudación, bajando la carga a 13% del PIB; en segundo lugar, el aumento de precios del petróleo y de los alimentos creó presiones para aumentar el gasto público, principalmente a través de subsidios a servicios públicos, lo que aumentó el gasto corriente en aproximadamente 1% del PIB. En este sentido, en 2008, la deuda pública, sin incluir el saldo de deuda del Banco Central, aumentó levemente de 42.1% a 42.4% (gráfica 39). Destaca que una parte importante del crecimiento de la deuda se hizo a través de la emisión de títulos de corto plazo,

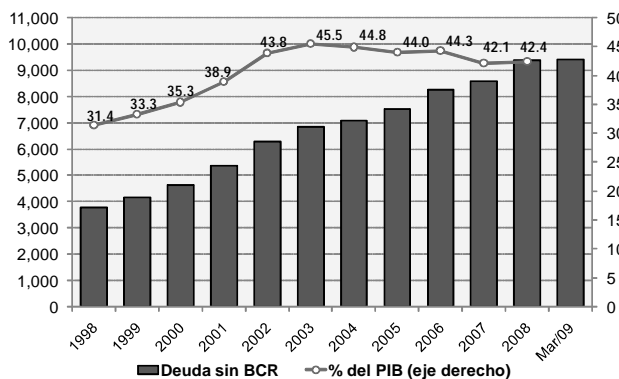
LETES, que pasó de US\$310.6 millones al cierre de 2007 a US\$583.8 millones al final de 2008. También, para financiar los gastos y obligaciones hubo una reducción importante de los depósitos del gobierno en el Banco Central y los bancos comerciales (gráfica 40). El promedio de depósitos del gobierno en 2007 fue de US\$639 millones, para 2008 el promedio bajó a US\$488.1 millones, y en el primer trimestre de 2009 es de US\$278.8 millones.

Gráfica 40
Depósitos del Gobierno Central en el sistema bancario y en el BCR (Millones de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva.

Gráfica 39
Deuda Pública Total (*) (Millones US\$ y porcentaje del PIB)



(*) No incluye Banco Central de Reserva.
Fuente: Cuadro 29.

La aprobación de US\$950 millones en préstamos en el último trimestre de 2008, rompe con el impasse que existió por casi dos años en torno a la aprobación de nuevos préstamos con el exterior. Los nuevos préstamos corresponden a US\$500 millones con el BID, de los cuales US\$300 millones se destinan a proyectos sociales, y US\$200 millones al pago de eurobonos que vencen en 2011; y US\$450 millones con el Banco Mundial, los cuales se destinarían en su totalidad a la cancelación de los eurobonos que vencen en 2011. Con ello, el gobierno ya cuenta con el financiamiento para honrar los US\$650 millones de eurobonos pendientes de vencimiento en 2011, quitando de enfrente una de las principales preocupaciones en torno a la liquidez para realizar este pago; cambiando el financiamiento por plazos más largos y cuotas más bajas. Los US\$300 millones para programas sociales se reparte en US\$50 millones para educación, US\$100 millones para salud, US\$60 millones para

agricultura y ganadería y US\$90 millones para obras públicas⁸. El préstamo por US\$300 millones será ejecutado en un plazo de tres años, comenzando con US\$101.7 millones el primer año, US\$121.1 millones el segundo año, y cerrando con US\$77.2 millones el último año. Existen también otros préstamos en ejecución, que brindan financiamiento para apuntalar el gasto público en 2009 que será un año difícil para la economía salvadoreña (cuadro 30).

66 5. Una ruta de política fiscal frente a la crisis internacional

DEES-Fusades (2007)⁹ destaca los cambios en política fiscal para mantener una trayectoria favorable en la evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB. En ese análisis sobresalen tres aspectos favorables a la sostenibilidad de la deuda pública: el incremento de la carga tributaria neta de 10.5% del PIB en 2001 a 13.4% en 2006, el sacrificio de un punto del PIB en el gasto de capital desde 2004, y la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales que permitía un mecanismo más adecuado para financiar el costo de transición de la reforma de pensiones. Estos cambios fortalecieron la posición de las finanzas para el gobierno de El Salvador, y es lo que permite encarar con mayor solvencia los retos que la crisis internacional plantea al gobierno.

La crisis internacional ha golpeado fuertemente las finanzas públicas, en combinación con ciertas medidas de política pública. En primer lugar, la carga tributaria neta bajó a 13% en 2008, y se esperan valores cercanos

a 11.5% para 2009, implicando una pérdida de 1.5 puntos del PIB en recaudación. En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos pasados por contener el gasto público, la política de congelamiento de tarifas a servicios públicos implicó un aumento de 1.5 puntos del PIB entre 2005 y 2008, ejerciendo fuertes presiones sobre el déficit fiscal y los flujos de caja del gobierno. Éste es un fenómeno que está ocurriendo en muchos países de la región, mostrando deterioro en los saldos fiscales y, por tanto, no es algo exclusivo de la economía salvadoreña. A continuación se hace un ejercicio de proyección de evolución de las finanzas del SPNF para el período 2011 y algunas sugerencias para atender las necesidades de financiamiento del gobierno.

Es importante tener muy claro el tipo de supuestos que se hacen para elaborar las proyecciones y acercar los puntos de vista de diversos análisis, o al menos para conocer las diferencias. Como referencia se parte de la ejecución del SPNF en 2008 y el presupuesto aprobado de 2009, al cual se le hacen ajustes de acuerdo con los siguientes supuestos:

- Los ingresos tributarios son función del crecimiento real del PIB y de los supuestos de inflación. Se toman las estimaciones en Oliva et al. (2009) para proyectar los dos escenarios 2009-2011, con carga tributaria 11.5%, 11.1%, y 12% del PIB en el escenario A de cero crecimiento e inflación de 1% en 2009. Para escenario B, ver cuadro 31.
- Las contribuciones a la seguridad social bajan levemente en 2009 por la reducción de empleos en el sector formal; se mantiene a 1.5% del PIB en los tres años estimados.
- Los ingresos no tributarios se dejan constantes en términos nominales.
- El superávit de operación de las empresas públicas se asume en US\$100 millones, lo cual refleja el promedio antes de 2008. En 2008 éstas alcanzaron un récord de US\$173.9 millones por las distorsiones en el mercado de electricidad; no se espera que esto se repita en 2009-2011.
- Las donaciones del exterior se asumen iguales que en 2008, US\$52.9 millones. Si bien, con la donación de la Corporación de Retos del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) se espera que habrá un aumento equivalente por el lado del gasto y por tanto no afecta el saldo fiscal.

⁸ Decreto Legislativo No. 794, Diario Oficial Tomo No. 381, 22 de diciembre de 2008. En este decreto se aprueba el Presupuesto Extraordinario de Inversión Social para el período 2009-2011.

⁹ Departamento de Estudios Económicos y Sociales (2007). ¿Cómo está nuestra economía? 2006-2007. Fusades. El Salvador.

Cuadro 30
Préstamos aprobados en el cuarto trimestre de 2008
y otros pendientes de ejecución (US\$ millones)

Préstamos y su destino		Programa de desembolsos		
		2009	2010	2011
Préstamo BID: Programa de Apoyo a la Política Social	500.0	301.7	121.1	77.2
Eurobonos 2011	200.0	200.0		
Programas de Interés Social	300.0	101.7	121.1	77.2
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	100.0	34.5	34.8	30.7
Fortalecimiento de establecimientos de Salud del Primer Nivel, construcciones, rehabilitaciones, ampliaciones y equipamiento de Hospitales Nacionales; financiamiento al Programa de extensión de cobertura rural y fortalecimiento de sistemas de información en la red de establecimientos de salud.				
Ramo de Agricultura y Ganadería	60.0	28.0	20.0	12.0
Fomento de la producción de granos básicos, hortalizas y frutas, a través de infraestructura, suministro de insumos, asistencia técnica y capacitación; fortalecimiento al sector pecuario, avícola y acuícola; obras de control de inundaciones y mantenimiento y rehabilitación de infraestructura de riego.				
Ramo de Obras Públicas, Vivienda y Transporte	60.0	16.1	32.4	11.5
Para proyectos de caminos rurales con impacto productivo y de conectividad.	40.0	9.5	22.3	8.2
Para obras de mitigación de riesgo, tales como, obras de mitigación de cárcavas, muros de retención en zonas de deslaves, bóvedas en quebradas.	20.0	6.6	10.1	3.3
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	30.0	9.6	12.2	8.2
Para proyectos de agua potable, tales como reconstrucción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento de obras de infraestructura hidráulica, tales como, perforación, equipamiento e incorporación de pozos, ampliación de redes de agua potable, tanques de almacenamiento e instalación de tuberías.				
Ramo de Educación	50.0	13.5	21.7	14.8
Para construcción y/o rehabilitación de espacios educativos en centros escolares, reparaciones menores en centros escolares y mobiliario escolar. Debiendo priorizarse en zonas rurales, así como en aquellos centros con déficit en su infraestructura.	30.0	10.0	10.0	10.0
Universidad de El Salvador: US\$6.5 millones para rehabilitar diez manzanas de terreno en la sede central; US\$8.5 millones para el mejoramiento de la calidad académica en docencia e investigación en las cuatro sedes de la Universidad; US\$3 millones para programas de becas a estudiantes que garanticen equidad en las oportunidades de acceso y éxito; US\$2 millones para el fortalecimiento del Programa de Jóvenes Talentos.	20.0	3.5	11.7	4.8
Préstamo BIRF: Para el Pago de los Eurobonos 2011	450.0	200.0	250.0	
Para el pago de Eurobonos 2011. El préstamo entrará en discusión en el directorio del BIRF en enero de 2009.	450.0	n.a.	n.a.	n.a.
Préstamo FIDA: Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental (PROMEDORO)				
Orienta recursos en US\$7.25 millones para producción de granos básicos; pero mantiene el objetivo de convertir a los productores agrícolas tradicionales, a empresarios de negocios agrícolas. Proyecto de cuatro años.	14.3	n.a.	n.a.	n.a.
Préstamos BCIE	324.0			
CEPA: Crédito rotativo para financiar operación del puerto de La Unión hasta que se concrete la adjudicación de la licitación.	39.0	n.a.	n.a.	n.a.
CEL: Central Hidroeléctrica El Chaparral (Aprobado en 2007, pero en ejecución)	140.0			
FOVIAL: Préstamo No. 1886 para Programa de Vías Suburbanas y Caminos rurales (Aprobado en 2007, pero en ejecución)	90.0			
Centro Nacional de Registro: Préstamo para la Fase II del Proyecto de Modernización del Registro y del Catastro, conocido como Chambita Medidor	55.0			
Total	1,288.3			

n.a. No aplica

Fuente: Elaboración propia con base en la siguiente información: Decreto Legislativo No. 788, Diario Oficial, 18 de diciembre de 2008. Decreto Legislativo No. 741, Diario Oficial, 10 de noviembre de 2008. Decreto Legislativo No. 742, Diario Oficial, 10 de noviembre de 2008. La Prensa Gráfica, "Arranca II fase de Chambita Medidor", Viernes 12 de diciembre de 2008. La Prensa Gráfica, "Puerto de La Unión costará \$29.1 millones más", Martes 20 de enero de 2009. BCIE, Memoria Anual de Labores 2007.

- El gasto en remuneraciones aumentó en 11.9% de acuerdo con el presupuesto, por lo tanto se aplica este factor a la ejecución del SPNF de 2008. Se hace el supuesto que no habrá más aumentos nominales en el período 2009-2011 dadas las restricciones fiscales. Esto hace que bajen gradualmente como porcentaje del PIB y brinda parsimonia a la evolución del gasto.
- Con respecto al gasto en bienes y servicios, el presupuesto 2009 contempla un aumento considerable, de 24.6%, siguiendo la tendencia de costos de 2008. Sin embargo, en este ejercicio se toma en cuenta que la evolución de costos en 2009 no será igual por la reducción de precios de petróleo y otras materias primas. Estimamos que el aumento será de 14.9%.
- Con respecto a transferencias corrientes, se asume una erogación superior a la del presupuesto 2009 porque éste no incluye en su totalidad el gasto por subsidios. Pero también se toma en cuenta que la ejecución en 2009 será menor que la de 2008 por la reducción de los precios del petróleo y la eliminación del subsidio generalizado de electricidad después del primer trimestre de 2009, así como el vencimiento del subsidio al transporte público a partir de julio de 2009, según el decreto legislativo que los respalda. En este sentido, las transferencias corrientes del SPNF bajan de 2.5% del PIB en 2008 a 1.7% en 2009 en el escenario A.
- Para el costo de pensiones se utiliza como una aproximación las emisiones del FOP. Se estima que en el período 2009-2011 serán en millones: US\$338.7, US\$356.7 y US\$384.7.
- Para gasto de capital del SPNF la ejecución en 2008 fue de US\$661.7 millones. En este ejercicio se toma en cuenta la menor disponibilidad de recursos en 2009 y los atrasos en ejecución que se amplifican cuando hay un período de transición de gobierno. Se parte de una ejecución de US\$532.5 millones en 2009, pero sin incluir el proyecto de la MCC. En términos del PIB ello equivale a 2.4%.
- El gasto en pago de interés es endógeno, en función de la tasa de interés y del saldo fiscal de cada año. Se ha asumido una tasa de 5% para los próximos tres años, en tanto que la mayoría de nuevos préstamos se está haciendo en términos concesionales. El promedio 1998-2008 ha sido de 5.4%.

El cuadro 31 presenta los resultados de aplicar estos supuestos a los dos escenarios de evolución del PIB nominal. Destaca el optimismo con que fue elaborado el presupuesto 2009, el cual plantea un incremento en la carga tributaria neta a 13.5% del PIB, de 13% en 2008, y niveles de gasto bastante bajos, dado que en los presupuestos no se acostumbra a incluir la mayoría de la erogación de subsidios, con la expectativa que luego serían cubiertos con los excedentes en recaudación. También, al dividir entre el PIB nominal, con los supuestos de crecimiento real de 3.5%-4% y una inflación anual de 6%, se obtienen niveles de gasto por porcentaje del PIB bastante más bajos que en 2008. En tal sentido, el presupuesto 2009 es consistente con un déficit del SPNF de 1.5%, o de 0.1% si se excluyen las pensiones financiadas con el FOP.

Por el contrario, en el escenario A, se parte de cero crecimiento real del PIB y 1% de inflación. Aplicando esto, y los supuestos descritos anteriormente, se obtienen proyecciones para el SPNF de déficit de 4.7% del PIB en 2009, 5.2% en 2010 y 4.1% en 2011. Ello significa niveles de déficit más altos que los esperados antes de los efectos de la crisis internacional, y por tanto, es un hecho que ha habido un cambio importante en el escenario de las finanzas públicas. Es positivo que en años anteriores los ajustes fiscales habían revertido el crecimiento de la deuda pública (gráfica 39), y es lo que ahora proporciona un espacio fiscal para atender las nuevas necesidades.

Ante los déficit fiscales mayores que los esperados surge la pregunta sobre las opciones de financiamiento. El cuadro 32 ilustra las posibilidades de financiamiento de la brecha fiscal a partir de los recursos disponibles hasta abril 2009 y los que se pueden gestionar en los próximos meses. Como referencia se parte del escenario A, pero si las condiciones fiscales se deterioran aún más habría que hacer ajustes en la dirección apropiada. Al déficit de cada año, se le resta los bonos emitidos a través del FOP, ya que eso cubre una parte de las necesidades de financiamiento; por otra parte, se debe añadir al déficit los vencimientos de amortización de deuda en cada año. Esto nos da en el escenario B necesidades de financiamiento por US\$973.9 millones en 2009, US\$1,127.4 millones en 2010, y US\$1,590.7 millones en 2011. En este último año las necesidades aumentan considerablemente por el vencimiento de los Eurobonos

Cuadro 31
El Salvador: Sector Público No Financiero, Proyección de la ejecución financiera 2009-2011
(Porcentaje del PIB)

Conceptos	2008 (p)	Presupuesto 2009	Escenario A			Escenario B		
			2009	2010	2011	2009	2010	2011
1. Ingresos y Donaciones	16.9	16.8	14.9	14.4	15.3	14.6	14.0	15.1
1.1 Ingresos Corrientes	16.6	16.6	14.6	14.2	15.1	14.4	13.7	14.9
1.1.1 Tributarios (netos)	13.0	13.5	11.5	11.1	12.0	11.2	10.5	11.7
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
1.1.3 No Tributarios	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Púb.	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4
1.2 Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.3 Donaciones del Exterior	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
2. Gastos y Concesión Neta de Préstamos	20.0	18.3	19.6	19.6	19.4	19.9	20.2	20.2
2.1 Gastos Corrientes	17.0	15.3	17.2	17.2	17.0	17.4	17.8	17.8
2.1.1 Consumo	10.6	10.7	11.5	11.3	10.8	11.7	11.6	11.3
Remuneraciones (GCC)	4.4	4.5	4.9	4.8	4.6	4.9	4.9	4.8
2.1.2 Bienes y servicios (GCC)	2.3	2.7	2.7	2.6	2.5	2.7	2.7	2.6
Intereses	2.3	2.3	2.5	2.7	2.8	2.5	2.8	3.0
2.1.3 Transferencias Corrientes	2.5	0.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8
2.1.4 Costo de transición pensiones	1.5	1.4	1.5	1.6	1.6	1.5	1.6	1.7
2.2 Gastos de Capital	3.0	2.9	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
3. Ahorro Corriente	(0.3)	1.2	(2.5)	(3.0)	(1.9)	(3.0)	(4.0)	(2.9)
4. Ahorro Primario (no incluye intereses)	2.0	3.5	(0.0)	(0.3)	0.9	(0.5)	(1.2)	0.1
5. Superávit - Déficit Global	(3.1)	(1.5)	(4.7)	(5.2)	(4.1)	(5.2)	(6.2)	(5.1)
6. Superávit - Déficit Global (sin pensiones)	(1.6)	(0.1)	(3.2)	(3.6)	(2.5)	(3.7)	(4.6)	(3.4)
PIB nominal	22,114.6	24,215.5	22,335.8	22,782.8	23,693.1	22,003.7	22,114.1	22,777.3

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 32
Una ruta de financiamiento del SPNF para el período 2009-2011

Conceptos	Escenario A (Millones dse US\$)				Escenario A (% del PIB)		
	2009	2010	2011	Total	2009	2010	2011
SUPERÁVIT (DÉFICIT DEL SPNF)	1,045.5	1,174.1	970.5	3,190.1	4.7	5.2	4.1
Amortización	267.1	310.0	994.9	1,572.0	1.2	1.4	4.2
Pago de Eurobonos	-	-	650.0	-	-	-	-
FOP	338.7	356.7	374.7	1,070.1	1.5	1.6	1.6
NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO ADICIONAL	973.9	1,127.4	1,590.7	3,691.9	4.4	4.9	6.7
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	975.4	1,135.0	740.0	2,850.4	4.4	5.0	3.1
<i>Préstamos de proyectos en ejecución</i>	60.4	50.0	40.0	150.4	0.3	0.2	0.2
<i>Fuentes identificadas</i>							
BID	200.0	-	-	200.0	0.9	-	-
Desembolsos adicionales BID	300.0	-	-	300.0	1.3	-	-
Banco Mundial	200.0	250.0	-	450.0	0.9	1.1	-
Negociar, cerrar y abrir préstamo BID por US\$400 millones	215.0	285.0	-	500.0	1.0	1.3	-
Préstamos nuevos BID y BM	-	200.0	400.0	600.0	-	0.9	1.7
Financiamiento para Eurobonos 2011 emitido a mediano plazo	-	350.0	300.0	650.0	-	1.5	1.3
ACCIONES POSIBLES PARA FINANCIAR:	(1.6)	(7.6)	850.7	841.5	(0.0)	(0.0)	3.6
<i>Colocar nuevos instrumentos financieros de mediano plazo</i>					<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
<i>Reducciones de gastos</i>	<u>76.2</u>	<u>76.2</u>	<u>76.2</u>	<u>228.6</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>
Focalizar subsidio del gas tres quintiles más bajos	42.0	42.0	42.0	126.0	0.2	0.2	0.2
Focalizar subsidio del agua	34.2	34.2	34.2	102.6	0.2	0.2	0.1
Total	76.2	76.2	76.2	228.6	0.3	0.3	0.3

Fuente: Elaboración propia.

por US\$650 millones. El mismo cuadro ilustra la ruta que se puede seguir para cubrir estas necesidades de financiamiento, y que aquí se presentan como una sugerencia para su discusión:

- Existen varios préstamos ya aprobados y en ejecución, como se plantea en el cuadro 30, de éstos y otros aprobados en años anteriores se espera al menos desembolsos de US\$60 millones el primer año, y montos similares posteriormente.
- Se sugiere que los partidos políticos se pongan de acuerdo en la Asamblea Legislativa para financiar los presupuestos en 2009 y 2010 con préstamos del BID y Banco Mundial por US\$950 millones, aprobados a finales del año pasado. Se necesita la aprobación calificada de 2/3 de los votos. En la Asamblea Legislativa se restringieron US\$650 millones para el pago de Eurobonos en 2011 y US\$300 millones para inversión social en un plazo de tres años. Sin embargo, el BID ya desembolsó US\$200 millones a finales de 2008, y desembolsará US\$300 millones en junio de 2009; mientras que el Banco Mundial desembolsó un primer tramo de US\$200 millones en marzo de 2009, y desembolsará US\$250 millones en 2010. Liberar estos recursos para financiamiento presupuestario en estos momentos de crisis sería la medida apropiada para no llevar el país a una política fiscal procíclica.
- Se puede aprovechar la amplitud de liquidez en el sistema financiero para reorientar recursos del BID hacia el sector público. Particularmente, el Banco Central de Reserva aumentó el año pasado el encaje en 3 puntos para hacer frente a potenciales riesgos durante las elecciones; dicho encaje se está reduciendo en un plazo de 12 semanas, lo que pone a disposición de los bancos cerca de US\$300 millones de sus propias reservas. Por otra parte, el BID otorgó al BCR un préstamo de apoyo a liquidez por US\$400 millones (aunque originalmente se había ofrecido US\$500 millones), de los cuales el BCR ha utilizado aproximadamente US\$200 millones. En la reducción del encaje, el sistema bancario podría adelantar los pagos de dicha deuda, y el BCR puede cancelar el préstamo con el BID. Posteriormente, el BID podría ofrecer al gobierno de El Salvador el apoyo presupuestario con montos de US\$215 millones en 2009 y US\$285 millones en 2010 (cuadro 32). Esto requeriría también de mayoría calificada en la Asamblea Legislativa.

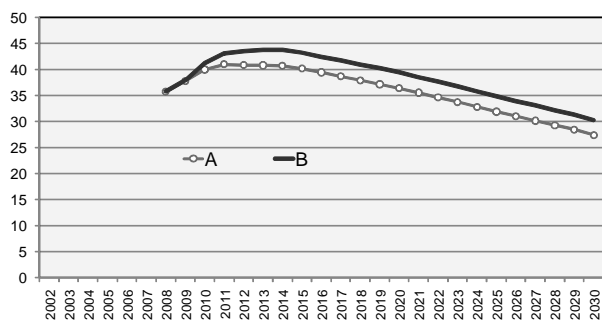
- A partir de consultas, se estima también que para los años 2010 y 2011 tanto BID como Banco Mundial podrían otorgar a El Salvador préstamos adicionales cada uno por US\$100 y US\$200 millones para 2010 y 2011. Esto también necesita de mayoría calificada en la Asamblea Legislativa.
- Debido al vencimiento de US\$650 millones de Eurobonos en 2011, se puede emitir también deuda interna por US\$350 millones en 2010 y US\$300 millones en 2011, pero con vencimientos a mediano plazo y garantía soberana, lo que requiere de aprobación calificada en la Asamblea Legislativa.
- Realizar medidas de austeridad en el gasto público para reducir las necesidades de financiamiento. Por ejemplo, se puede lograr algún ahorro con la focalización de los subsidios de gas y agua, alcanzando US\$70.2 millones anuales, lo que en tres años cubre una brecha de US\$228.6 millones.

Mientras este documento se estaba terminando, la Asamblea Legislativa, con el acuerdo de los partidos mayoritarios, aprobó la reorientación de US\$650 millones de los préstamos del BID y Banco Mundial. También, autorizó la emisión de US\$350 millones en títulos valores para amortizar la deuda adquirida por del Fideicomiso de Educación, Paz y Seguridad Ciudadana (Fosedu) por un saldo de US\$183 millones, y emitir un complemento de deuda de US\$167 millones para financiar los programas establecidos en el Fosedu. Similarmente, se autorizó la emisión de US\$800 millones, que se destinarían a convertir la deuda de corto plazo del gobierno en deuda de mediano plazo, y de US\$653.5 millones, que se dedicarían al pago de los eurobonos que vencen en 2011. Estas medidas van en la dirección señalada anteriormente.

Finalmente, se plantea la pregunta si la situación descrita lleva a una nueva trayectoria de insostenibilidad de la deuda pública. Para ello, es necesario hacer un ejercicio de evolución de largo plazo de la deuda del SPNF. Se parte del supuesto que el *shock* actual es temporal; por tanto, a mediano plazo la economía recupera su crecimiento e inflación de largo plazo que es de 4% y 2.5% respectivamente. Estos valores se aplican a partir de 2012. Utilizando el modelo de Oliva et al. (2009), se estima que con un crecimiento de largo plazo de 4% la carga tributaria vuelve nuevamente a 13% del PIB. También se toma en cuenta la evolución del gasto de pensiones por medio del FOP, el cual se mantiene alto

hasta el año 2014. La gráfica 41 reproduce la trayectoria de deuda del SPNF hasta el año 2030 en los tres escenarios descritos anteriormente. En todos ellos se observa que en el período 2009-2012 la deuda aumenta. En el peor escenario, la deuda del SPNF alcanza niveles cercanos al 45% alrededor del año 2014, y a partir de allí, con la reducción del costo previsional vuelve a una trayectoria descendiente. También se hizo el ejercicio de evolución de la deuda, incluyendo el saldo del FOP, y esto elevaría el saldo unos 12 puntos adicionales del PIB, por encima de las trayectorias anteriores. Por tanto, las propuestas de facilitar el endeudamiento en el período 2009-2011, son consistentes con los parámetros mencionados de un crecimiento real de 4% y una carga tributaria de 13%. Un movimiento a favor de una reforma administrativa que refuerce aún más la recaudación y políticas que mejoren el clima de negocios, ampliaría aún más el cupo fiscal para El Salvador.

Gráfica 41
Escenarios de sostenibilidad de la deuda del SPNF



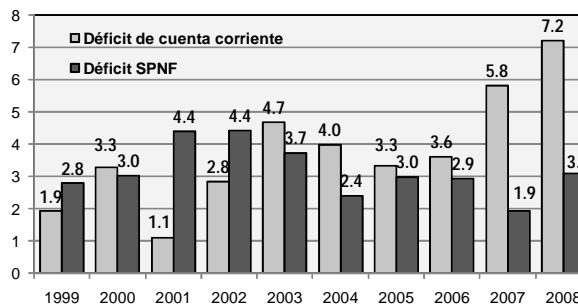
Fuente: Banco Central de Reserva.

6. Déficit fiscal y déficit de cuenta corriente

La crisis de precios internacional de petróleo y alimentos ha tenido un impacto importante en los déficits de cuenta corriente en El Salvador. Hasta 2002 el déficit de cuenta corriente osciló en valores no más allá de 3.3% del PIB, pero a partir de 2003, con el aumento de los precios del

petróleo éste comenzó a aumentar, manteniéndose alrededor de 4% entre 2003 y 2006, y dio un salto grande en 2007 y 2008, llegando a 5.8% y 7.2%, respectivamente (gráfica 42). En 2008, el déficit de cuenta corriente fue igual a US\$1,596 millones de dólares; pero si se analiza trimestralmente se observa que sigue un patrón similar al de los precios del petróleo, en el tercer trimestre de 2008 alcanzó su punto más alto, con un saldo negativo de US\$495.5 millones, bajando el último trimestre a US\$307.8 millones. Este ajuste se explicaría por una factura petrolera más baja, que reduce el déficit comercial. El déficit comercial se redujo en US\$266 millones en el cuarto trimestre de 2008, al comparar con el tercer trimestre del mismo año; en cambio, las remesas bajaron US\$36 millones en el mismo período, lo que deja un margen amplio para la reducción del déficit de cuenta corriente en el cuarto trimestre de 2008.

Gráfica 42
Déficit de cuenta corriente y de SPNF (Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva.

El déficit de cuenta corriente refleja el exceso de gastos de la economía con respecto a sus ingresos, y por tanto, la cantidad de financiamiento externo con el que se cuenta para financiar este exceso de gasto. Al compararlo con el déficit del sector público no financiero (SPNF) se puede tener una idea del déficit en el sector privado. En los últimos dos años, 2007 y 2008, el déficit de cuenta corriente supera al déficit del SPNF en más de tres puntos del PIB, indicando que los ahorros nacionales no han sido suficientes para financiar la inversión privada. Ello implica que una parte importante de la inversión privada se ha estado financiando con ahorro externo, y por tanto,

en un ambiente internacional adverso, donde el acceso al financiamiento se ha vuelto muy limitado desde el mes de septiembre de 2008, es de esperar que se observe una baja importante en la inversión privada al mismo tiempo que se ajusta el déficit de cuenta corriente. Alternativamente, la inversión se tendría que financiar con ahorro nacional lo que implicaría un ajuste por la vía del consumo. Lo más probable es que desde finales de 2008 y a lo largo de 2009 se observe un ajuste macroeconómico con reducción en la inversión privada y en el consumo privado como porcentaje del PIB.

Desde el punto de vista del Ingreso Nacional Bruto Disponible (INBD) y su asignación, se observa que hasta 2008 hubo una reducción importante del ahorro

nacional bruto privado como porcentaje del INBD, el cual pasó de un máximo de 14% en 1998 a 5.2% en 2008; mientras que el consumo privado como porcentaje del INBD pasó de un mínimo de 76.3% en 1998 a un máximo de 93.3% en 2007 (cuadro 33). En los últimos años, al mismo tiempo que se redujo el ahorro del sector privado, la formación bruta de capital fijo (inversión) se mantuvo como porcentaje del PIB, y por tanto, tuvo que ser financiado con ahorro externo, el cual llegó a 5% del INBD en 2007. Para 2008 se da una leve reducción en la inversión total (-0.9) y un aumento mayor en el consumo (2.2). Los niveles de financiamiento externo en 2007 y 2008 coinciden con los altos precios del petróleo y los alimentos, señal de un *shock* negativo a la economía salvadoreña.

Cuadro 33
Ingreso Nacional Disponible y su Asignación. A Precios Corrientes
(Porcentajes de ingreso nacional bruto disponible)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(p)	2006(p)	2007(p)	2008(p)
A. Gasto de Consumo Final	85.1	86.9	87.8	86.4	87.9	88.9	89.2	89.2	89.2	91.1	93.3
1. Hogares	76.3	77.8	78.7	77.3	78.7	80.0	80.7	80.8	81.0	83.1	85.3
2. Administraciones Públicas	8.8	9.1	9.1	9.1	9.2	8.9	8.5	8.4	8.3	8.0	8.0
B. Formación Bruta de Capital	15.8	14.9	15.1	14.5	14.6	15.3	14.3	13.7	13.9	13.9	13.0
1. Privada	12.6	12.3	12.7	12.0	11.5	12.3	12.6	11.7	12.0	12.2	11.2
2. Pública	3.1	2.6	2.4	2.5	3.2	3.0	1.7	2.0	1.9	1.7	1.9
Más: Exportación de Bienes y Servicios	22.3	22.6	24.5	22.5	23.6	24.3	24.6	23.3	24.0	23.5	24.1
Menos: Importación de Bienes y Servicios	33.3	33.8	38.0	36.3	36.7	38.6	39.8	38.8	40.7	42.0	43.3
C. Producto Interno Bruto	89.8	90.6	89.5	87.2	89.4	89.9	88.3	87.4	86.4	86.5	87.0
Menos: Renta de la Propiedad con el Resto del Mundo	(1.2)	(2.0)	(1.7)	(1.7)	(2.0)	(2.5)	(2.6)	(3.0)	(2.5)	(2.4)	(2.1)
D. Ingreso Nacional Bruto	88.6	88.5	87.8	85.5	87.4	87.4	85.7	84.5	83.9	84.1	84.9
Más: Transferencias Corrientes Externas Netas	11.4	11.5	12.2	14.5	12.6	12.6	14.3	15.5	16.1	15.9	15.1
E. Ingreso Nacional Bruto Disponible	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
F. Ahorro Nacional Bruto (E - A)	14.9	13.1	12.2	13.6	12.1	11.1	10.8	10.8	10.8	8.9	6.7
1. Privado	14.0	13.0	12.8	13.2	11.4	10.1	9.6	9.6	9.2	7.0	5.2
2. Público	0.9	0.2	(0.5)	0.3	0.7	1.0	1.2	1.3	1.6	1.9	1.5
G. Ahorro interno (D - A)	3.5	1.6	(0.0)	(0.9)	(0.5)	(1.6)	(3.5)	(4.7)	(5.3)	(7.0)	(8.3)
H. Ahorro Externo (B - F)	0.8	1.7	2.9	0.9	2.5	4.2	3.5	2.9	3.1	5.0	6.3
Ahorro privado neto de inversión (F.1 - B.1)	1.4	0.7	0.1	1.2	(0.1)	(2.2)	(3.1)	(2.2)	(2.8)	(5.2)	(6.0)

(p) Cifras preliminares.

Fuente: Banco Central de Reserva.

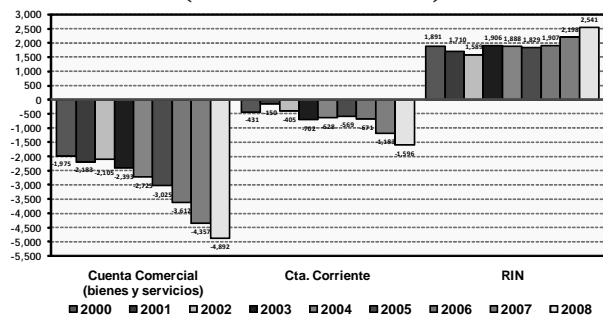
1. Balanza comercial

Desde los ochenta, el déficit comercial mostró una tendencia creciente que se acentuó en 1994 y 1995, en este último año, el déficit alcanzó un máximo de US\$1,677 millones, 17.7% de PIB, récord que se mantuvo hasta que en 2000 llegó a un nuevo récord de US\$2,006 millones, aunque en términos del PIB sólo representó el 15.3%. En 2000 se inició un patrón de crecimiento significativo en la brecha comercial; para 2004, esta brecha representaba el 19.2% del PIB. En 2008, el déficit comercial continuó aumentando, llegando a 23.5% del PIB (gráficas 43 y 44), no obstante,

IV. SECTOR EXTERNO

75

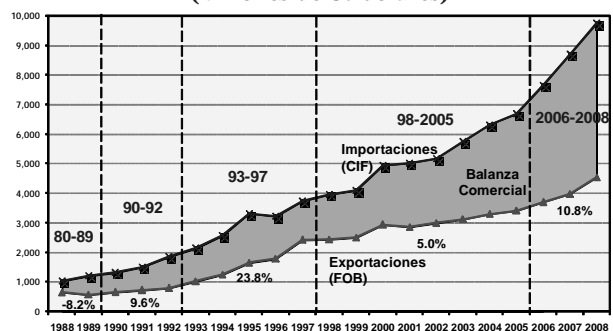
Gráfica 43
El Salvador: Cuenta Comercial (bienes y servicios),
Cuenta Corriente y Nivel de las RIN
(Millones de US dólares)



Cifras negativas significan déficit

Fuente: Elaborada con datos del Banco Central de Reserva.

Gráfica 44
El Salvador: Balanza Comercial
(Millones de US dólares)



% indica crecimiento promedio anual de las exportaciones en el período.

Fuente: Elaborada con datos del BCR.

la ampliación de 10.1% registrada en ese año, fue menor a la observada en 2006 y 2007, años en los que el déficit aumentó sustancialmente debido, en parte, a la caída y bajo crecimiento, respectivamente, de las exportaciones de maquila junto con el encarecimiento del petróleo. En 2008, las exportaciones crecieron a un ritmo mayor al observado un año antes, mientras que las importaciones registraron una tasa menor a la experimentada en 2007, a pesar del encarecimiento del petróleo, en momentos en que la economía salvadoreña ya daba muestras de un freno en su crecimiento.

América Latina y el Caribe (CEPAL), muestran que El Salvador también aumentó su cuota de participación de las exportaciones en el mercado mundial en los noventa.

76 1.1 Exportaciones

Durante 1980-1989, las exportaciones, en general, presentaron una tendencia a la baja, tanto en términos absolutos y como porcentaje del PIB, decreciendo a una tasa anual promedio de 8.1% en la década de los ochenta (cuadro 34). Sin embargo, en 1990 se observó un claro quiebre de tendencia, cuando las exportaciones empezaron a crecer a tasas cada vez más altas, registrando una tasa anual promedio de 20% durante 1990-1997, llegando a un récord de crecimiento anual de 35% en 1997, crecimiento que estuvo liderado por la maquila. Este desempeño de las exportaciones hizo que El Salvador se situara dentro de los países con mayor dinamismo en sus exportaciones durante los noventa, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); además, datos de la Comisión Económica para

No obstante, las exportaciones se desaceleraron abruptamente en 1998, y a partir de ese año, con excepción de 2000, se mantuvieron creciendo a tasas bajas hasta 2005 (cuadro 35), debido a la desaceleración de la maquila y al moderado crecimiento de los bienes no tradicionales, junto con la caída de las exportaciones tradicionales en varios años.

Durante 2006-2008, las exportaciones totales aceleraron su crecimiento (cuadro 34) principalmente por el mayor crecimiento de las no tradicionales durante 2006-2007, junto con la recuperación de las exportaciones de bienes tradicionales y de maquila en 2008. En este último año, las exportaciones crecieron 14.2%, casi duplicando la tasa observada un año antes. En este buen desempeño

Cuadro 34
El Salvador: exportaciones
Tasas de crecimiento promedio anual

Período	Porcentaje
1980-1989	-8.1%
1990-1997	20.0%
1998-2005	4.9%
2006-2008	10.8%

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 35
El Salvador: principales rubros de exportación
(Millones de US\$)

Rubros	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 1/	2008 1/
I. TRADICIONALES	393.5	252.8	296.2	272.0	217.4	295.8	323.7	425.9	414.5	606.1	422.8	307.3	353.7	204.6	160.7	163.0	165.9	232.8	262.5	259.9	334.7
Café	358.0	228.6	260.2	219.5	151.3	235.4	270.7	362.0	339.0	520.5	323.7	245.1	297.9	115.1	106.9	105.5	123.4	163.6	188.7	187.2	258.8
Algodón	0.3	0.7	1.3	0.7	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Azúcar	19.2	13.5	20.3	31.9	44.7	34.5	30.3	37.8	36.7	56.1	66.5	37.3	40.0	70.0	44.4	46.6	37.5	66.4	71.5	72.0	75.5
Camarón	16.0	10.0	14.4	19.9	19.8	25.9	22.7	26.1	38.8	29.5	32.6	24.9	15.8	19.5	9.4	10.9	5.0	2.8	2.3	0.7	0.4
II. NO TRADICIONALES	215.3	244.7	285.3	315.8	390.2	446.5	494.8	579.5	609.8	765.0	833.6	869.3	978.8	1,008.7	1,077.0	1,092.3	1,215.9	1,363.9	1,667.5	1,920.3	2,286.0
Centroamérica	139.8	160.6	175.0	193.7	257.1	309.3	340.4	427.3	454.8	576.7	614.3	636.8	735.7	721.1	739.7	745.8	821.1	911.4	1,031.0	1,203.8	1,426.9
Resto del Mundo	75.5	84.1	110.3	122.1	123.1	137.2	154.4	152.2	155.0	188.3	219.3	232.5	243.1	287.6	337.3	346.5	394.8	452.5	636.5	716.5	859.1
III. Maquila	47.0	78.0	81.0	136.7	198.4	290.1	430.5	646.7	764.1	1,055.0	1,184.7	1,333.4	1,609.0	1,650.3	1,757.6	1,873.0	1,923.2	1,821.3	1,775.4	1,803.8	1,928.1
TOTAL (I + II)	608.8	497.5	581.5	587.8	597.6	742.3	818.5	1,005.4	1,024.3	1,371.1	1,256.4	1,176.6	1,332.5	1,213.3	1,237.7	1,259.3	1,381.8	1,596.7	1,930.0	2,180.2	2,620.7
TOTAL (I + II + III)	655.8	575.5	662.5	724.5	796.0	1,032.4	1,249.0	1,652.2	1,788.4	2,426.1	2,441.1	2,510.0	2,941.5	2,863.6	2,995.3	3,128.3	3,305.0	3,418.0	3,705.4	3,984.0	4,548.8
Crecimiento anual (%). Con maquila	0.6	(12.2)	15.1	9.4	9.9	29.7	21.0	32.3	8.2	35.7	0.6	2.8	17.2	(2.6)	4.6	4.4	5.6	3.4	8.4	7.5	14.2
Crecimiento anual (%). Sin maquila	3.03	-18.28	16.88	1.08	1.67	24.21	10.27	22.83	1.88	33.86	-8.37	-6.35	13.25	-8.95	2.01	1.42	10.08	15.55	20.87	12.96	20.20

1/ Cifras preliminares.

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

contribuyó principalmente el incremento de los bienes no tradicionales (US\$365.5 millones), pero también crecieron, a un mayor ritmo, las ventas de bienes tradicionales y la maquila.

El crecimiento de las exportaciones registrado en 2008, está todavía ligeramente por debajo del 15% anual promedio alcanzado en los noventa, pero está muy por encima de las tasas observadas durante 2001-2007 (cuadro 35). El impacto de la crisis internacional pareciera no haber afectado aún a las exportaciones; por el contrario, en 2008, éstas muestran una notable recuperación en su tasa de crecimiento anual. Sin embargo, es importante considerar que a partir de agosto las exportaciones comenzaron a crecer más lentamente y que en diciembre de 2008 las exportaciones de ese mes cayeron, comparadas con las ventas al exterior efectuadas el mismo mes un año antes; algunos de los motores detrás del crecimiento de las exportaciones en 2008 están perdiendo fuerza, en la medida que la crisis internacional hace descender la demanda internacional, en particular en Estados Unidos, el principal socio comercial del país, y en las economías centroamericanas, por lo que en 2009 se espera un freno o incluso una caída en las exportaciones.

En 2008, las exportaciones de bienes tradicionales mostraron una notable recuperación al crecer 28.9%, revirtiendo la caída de 1.1% observada en 2007, año en el cual el valor exportado de café y camarón se contrajo.

En el comportamiento de los tradicionales en 2008, ha sido decisiva la expansión de 38.2% en las exportaciones de café, debido tanto a un aumento en el volumen exportado como a una subida de 14.5% en el precio al que fue vendido el grano en el exterior (cuadro 36).

El precio por quintal de café ha superado los US\$100 desde abril de 2005, salvo algunos meses, llegando a su pico en julio de 2008, cuando el quintal de café salvadoreño exportado se cotizó a un precio promedio de US\$138.37, el precio del café comenzó a descender a partir de septiembre de 2008, pero todavía permanece alto. En ese mismo año, los principales destinos fueron Estados Unidos y Alemania, mercados a los que se vendió más del 68% de las exportaciones de café. Se ha continuado promocionando la venta de cafés diferenciados que son mejor cotizados, y cuyas exportaciones han crecido significativamente desde la cosecha 2004/05.

El valor de las exportaciones de azúcar, luego de tener un extraordinario aumento de 79% en 2005 -tanto por un aumento en volumen como en precio-, mostraron un desempeño mucho más modesto al crecer 7.7% en 2006, en lo que incidió la caída de 15.6% en el volumen vendido de este producto. En 2007, las exportaciones de azúcar se mantuvieron prácticamente iguales, ya que aunque aumenta el precio, el volumen cae. Sin embargo, en 2008, las exportaciones de azúcar aceleraron su crecimiento con una tasa de 4.9%, debido, sobre todo,

77

Cuadro 36
El Salvador: productos tradicionales de exportación

Rubros	Unidades	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 1/	2008 1/
CAFÉ																					
Valor	Millones \$	228.6	260.2	219.5	151.3	235.4	270.7	361.9	339.0	517.8	323.7	245.1	297.9	115.1	106.9	105.4	123.4	163.6	188.7	187.2	258.8
Volumen	Miles de qq	2,058.7	3,231.8	2,771.0	2,720.8	3,823.0	2,678.3	2,347.8	3,004.0	3,600.0	2,189.0	2,474.0	3,271.0	2,005.0	2,058.0	1,744.0	1,755.0	1,661.0	1,687.0	1,606.0	1,939.0
Precio promedio	\$/qq	111.04	80.51	79.21	55.57	61.57	101.15	154.10	112.80	143.84	147.08	99.08	91.09	57.42	51.96	60.44	70.32	98.50	111.84	116.54	133.42
ALGODÓN																					
Valor	Millones \$	0.7	1.3	0.7	1.6	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Volumen	Miles de qq	14.7	21.0	8.3	19.0	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Precio promedio	\$/qq	47.62	61.90	84.34	78.95	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
AZÚCAR																					
Valor	Millones \$	13.5	20.3	31.9	44.7	34.5	30.3	37.8	36.7	56.1	66.5	37.3	40.0	70.0	44.4	46.6	37.2	66.4	71.5	72.0	75.5
Volumen	Miles de qq	622.2	973.4	1,745.0	3,566.0	2,664.6	2,215.2	1,984.8	2,121.5	3,800.0	5,302.2	3,895.5	5,652.6	6,843.0	4,878.7	5,870.7	5,535.7	7,687.3	6,485.8	5,575.3	5,950.1
Precio promedio	\$/qq	21.70	20.85	18.34	12.54	12.95	13.72	19.04	17.30	14.76	12.50	9.58	7.08	10.23	9.10	7.94	6.72	8.64	11.02	12.91	12.69
CAMARÓN																					
Valor	Millones \$	10.0	14.4	19.9	19.8	25.8	22.7	26.1	38.8	29.5	32.6	24.9	15.8	19.5	9.4	10.9	5.0	2.8	2.3	0.7	0.4
Volumen	Miles de Kg	2,162.0	3,089.0	3,175.0	3,215.0	4,514.0	3,592.0	4,261.0	5,600.0	3,600.0	4,500.0	2,600.0	1,800.0	2,400.0	1,300.0	1,400.0	700.0	300.0	200.0	100.0	100.0
Precio promedio	\$/Kg	4.63	4.66	6.27	6.16	5.72	6.32	6.13	6.93	8.25	7.20	9.58	8.78	8.13	7.23	7.79	7.14	9.33	11.50	7.00	4.00

1/ Cifras preliminares.

Fuente: Informe Comercio Exterior del Banco Central de Reserva de El Salvador.

a un aumento en el volumen exportado, que compensó la caída de 1.7% en el precio del azúcar en ese año (cuadro 36).

Debe recordarse que el azúcar ha sido uno de los productos que ha salido beneficiado con la entrada en vigencia del CAFTA en marzo de 2006, al otorgar un aumento gradual en las cuotas para entrar a Estados Unidos, nación donde se recibe un precio mayor al vigente en el mercado internacional. En 2008, las exportaciones de azúcar estuvieron más concentradas en pocos países que en años anteriores, ya que más de un 97% del valor exportado de azúcar fue vendido a Estados Unidos y Canadá.

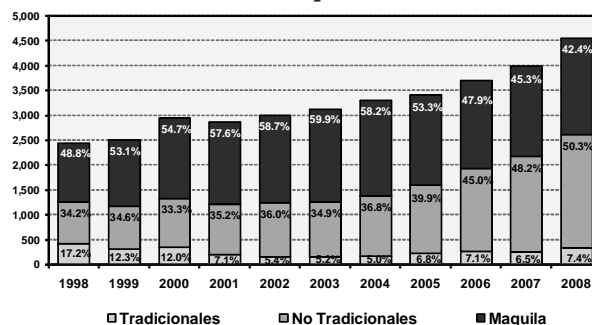
Las expectativas del sector son optimistas ante la cuota creciente en el mercado estadounidense por el CAFTA, además, el sector tiene proyectado aumentar la producción de etanol; al respecto, debe mencionarse que el Ingenio La Cabaña logró exportar por primera vez etanol de la zafra 2008-2009 con destino a Holanda. Por otra parte, se espera que se logre aprovechar el mercado de Taiwán con el tratado de libre comercio que entró en vigencia en marzo de 2008; sin embargo, es oportuno mencionar que durante 2006-2008, no se registraron exportaciones de azúcar a ese país.

En cuanto a las exportaciones de camarón, éstas han venido perdiendo participación en los últimos años lo que las ha hecho poco significativas, cayendo drásticamente en 2007, con un valor exportado de apenas cerca de US\$800 mil en ese año, para bajar aún más en 2008, cuando apenas se exportó cerca de US\$500 mil de este producto. El pobre desempeño de las ventas de camarón ha sido resultado, entre otros factores, de los efectos negativos originados por fenómenos naturales, la sobreexplotación, la contaminación, y el aumento de los costos asociados con el encarecimiento del petróleo, así como por la entrada de otros competidores en el mercado mundial.

En los últimos años, las exportaciones de no tradicionales son las que han mostrado el mayor dinamismo; luego de crecer 22.3% en 2006, crecieron 15.2% en 2007, para acelerarse en 2008, con una expansión de 19%; tanto las ventas a Centroamérica como hacia fuera de la región mostraron un crecimiento alto. Las exportaciones de no tradicionales continúan concentradas en el

mercado centroamericano (61%); sin embargo, las ventas de estos bienes a países fuera del área han ganado presencia, considerando que en 2000, las ventas fuera de Centroamérica representaban un 25% dentro de las no tradicionales, y que durante 2002-2005 representaron alrededor del 32% del total exportado de no tradicionales. El buen desempeño de las no tradicionales, junto con la caída de las exportaciones de la maquila, hizo que en 2007, por primera vez en los últimos años, las ventas de bienes no tradicionales superaran el valor exportado de maquila, que había sido desde 1995 el principal rubro exportador del país (gráfica 45). En 2008, las exportaciones de no tradicionales representaron la mitad del total de las exportaciones del país.

Gráfica 45
El Salvador: composición de las exportaciones
(Millones de dólares y porcentajes con respecto al total exportado)



Fuente: Elaborado con datos del BCR

El crecimiento de las no tradicionales fue favorecido, entre otros, por los programas gubernamentales de apoyo a las exportaciones, principalmente de productos étnicos, alimenticios y agroindustriales, y por los programas de capacitación y apoyo que tienen como objetivo facilitar y promover la actividad exportadora de las pequeñas y medianas empresas. Además, se ha logrado atraer inversiones en rubros no tradicionales; algunas de estas inversiones tienen como objetivo penetrar en el mercado estadounidense, aprovechando las ventajas derivadas del tratado de libre comercio con ese país.

Especialmente positivo fue el crecimiento de bienes no tradicionales hacia Estados Unidos, principalmente

alcohol etílico y otros bienes alimenticios y agroindustriales, los que han aprovechado las ventajas que ha traído la entrada en vigencia del CAFTA. Además se tienen expectativas positivas de que las exportaciones de no tradicionales continuarán creciendo en la medida que se avance en los programas de desgravación del CAFTA, se incorporen nuevas inversiones, y se continúe capacitando y apoyando a la pequeña y mediana empresa exportadora. Asimismo, se espera que la firma de nuevos tratados, sobre todo con la Unión Europea, facilite la diversificación de los mercados a los que se dirigen las exportaciones salvadoreñas y la diversificación de bienes.

Las exportaciones de alcohol etílico ascendieron a US\$8.1 millones en 2003, para crecer rápidamente en los años posteriores, hasta alcanzar un valor exportado de US\$195.2 millones en 2008, año en que representaron un 8.5% de las exportaciones de no tradicionales, convirtiéndose en el principal producto no tradicional de exportación. Las exportaciones de este producto fueron las que más se incrementaron en 2008, aumento que representó el 14.5% del incremento de las exportaciones no tradicionales totales en ese año. Las ventas de alcohol etílico se dirigieron hacia fuera de la región, lo que ha incidido en que las ventas de no tradicionales hacia fuera del área ganen mayor presencia; en 2008, un 87.5% de las ventas de alcohol etílico tuvieron como destino el mercado estadounidense. Las proyecciones de exportación de este producto son positivas e incluyen diversificar los destinos a países como Japón, China y la Unión Europea. Además, se está considerando también abastecer el mercado nacional, lo que será factible únicamente si existe el marco legal apropiado.

El alcohol etílico gozaba de beneficios bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), pero estos beneficios fueron ampliados con el CAFTA, otorgando cuotas para exportar bajo una regla de origen flexible que permite la utilización de materia prima extranjera. Esto explica, en parte, que las importaciones de alcohol etílico sin desnaturalizar también hayan crecido aceleradamente, pasando de US\$42.2 millones en 2005 a US\$216.0 millones en 2008, siendo cerca del 85% de estas importaciones adquiridas de Brasil, y un 12.8% de Guatemala.

Los principales productos no tradicionales de exportación, además del alcohol etílico, fueron el hierro, acero y sus demás manufacturas; medicamentos preparados; papel higiénico; productos laminados de hierro o acero; lomos de atún cocidos, congelados; y cajas bolsas, botellas, tapones y demás envases plásticos; los cuales, además del alcohol etílico, en conjunto representaron el 69.1% de las exportaciones de bienes tradicionales.

Los medicamentos es un rubro que ha logrado sostenerse en todos estos años dentro de las tres primeras posiciones de los no tradicionales, más de la mitad de cuyas exportaciones se dirigen al mercado centroamericano. Las exportaciones de la industria textil y de confección no maquilera han bajado su participación en años recientes dentro del total de productos no tradicionales, y lo mismo ha pasado con otros bienes relacionados con la industria química. En cuanto a los bienes alimenticios, los comprendidos en el rubro "los demás productos de las industrias alimenticias" (maní, helados, preparaciones de carne de aves, preparaciones con cacao, hortalizas conservadas sin congelar, etc.), también han perdido peso relativo en lo que va de la presente década, mientras que los de panadería, pastelería y galletería, así como los bienes a base de cereales han avanzado dentro de las posiciones de los principales bienes no tradicionales.

Por otro lado, los rubros que más crecieron en términos absolutos en 2008, aparte del alcohol etílico, fueron las exportaciones de hierro, acero y sus demás manufacturas (US\$33.6 millones), cajas bolsas, botellas, tapones y demás envases plásticos (US\$19.7 millones); papel higiénico (US\$18.9 millones); y los demás productos de las industrias alimentarias (US\$17.6 millones), entre otros.

En cuanto a la maquila, cuando finalizó el Acuerdo Multifibras que regía el mercado de textiles a nivel mundial, al irse eliminando las cuotas que Estados Unidos imponía a China, el sector maquilero salvadoreño se enfrentó (y se enfrenta) a una fuerte competencia de prendas de vestir chinas en el mercado estadounidense, lo cual hizo que la actividad de la maquila se desacelerara e incluso contrajera, y que redujera su participación dentro de las exportaciones totales, y fuera superada

por las ventas de bienes no tradicionales, aunque continúa siendo siempre un rubro importante de exportación, representando un 45.4% de las exportaciones totales, luego de que llegaron a constituir el 60% de las ventas al exterior en 2003.

No obstante lo anterior, aunque China sigue siendo un fuerte competidor para la industria nacional de textiles y confecciones, la apreciación de su moneda (yuan) y el aumento de los salarios en dicho país, así como el encarecimiento del transporte, le han restado recientemente competitividad a los productos chinos. En adición a lo anterior, se ha llevado a cabo una reconversión del sector de maquila salvadoreña, moviéndose gradualmente a ofrecer el servicio de "paquete completo" e implementando medidas para mejorar su eficiencia; unido a la fortaleza del país de cumplir con los tiempos de entrega y poder suplir pedidos relativamente pequeños, comparados con los que debe manejar China para poder ofrecer prendas a costos bastante bajos. Además, la acumulación regional de origen permitida por el CAFTA ha abierto mayores opciones de abastecimiento de insumos (telas, hilos, etc.) para la maquila de confección; al mismo tiempo, se han instalado en El Salvador empresas de capital extranjero que están suministrando insumos al sector. Debe señalarse, también, que en años recientes, nuevas empresas maquileras han iniciado operaciones en el país en actividades distintas al tejido y confección de prendas de vestir, atraídas, en buena medida, por los beneficios que proporciona el CAFTA.

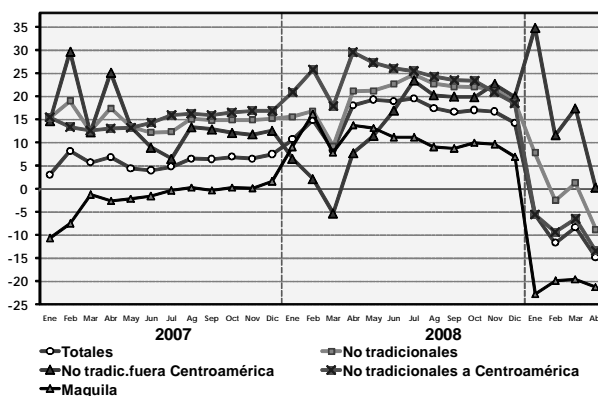
Por su parte, el gobierno ha apoyado estos esfuerzos, buscando mejorar el clima de negocios y atraer nuevas inversiones al sector bajo esta nueva óptica. En esta línea, se está estudiando una serie de reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, la cual ha quedado rezagada con los cambios en las reglas que rigen el comercio mundial. Además, con el rápido crecimiento del comercio mundial de servicios, en 2007 se aprobó la Ley de Servicios Internacionales, que otorga una serie de incentivos al sector servicios y brinda seguridad jurídica, cumpliendo al mismo tiempo con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En 2005 y 2006, las exportaciones de maquila cayeron, y apenas crecieron 1.3% en 2007; sin embargo, en 2008,

estas exportaciones se recuperaron, con una tasa de crecimiento de 6.9% (cuadro 35), en lo que incidieron los factores para mejorar la competitividad, mencionados anteriormente.

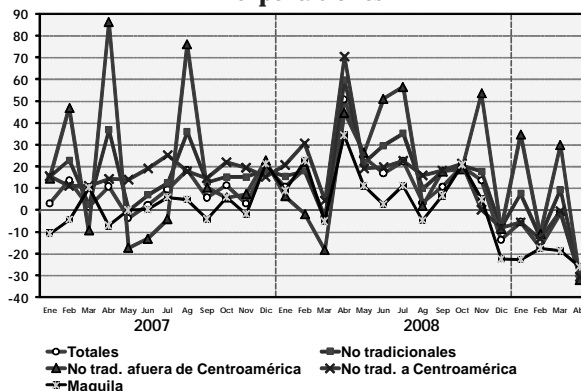
No obstante, debe señalarse que la recuperación de la maquila en 2008 ha sido frenada por la crisis internacional que ha reducido la demanda del mercado estadounidense por bienes extranjeros; uno de ellos, los textiles y prendas de vestir. En la segunda mitad de 2008, las ventas de maquila crecieron más lentamente, e incluso cayeron en diciembre de ese año comparadas con las del mismo mes un año antes, y un comportamiento similar se observó en las exportaciones de no tradicionales (gráficas 46 y 47).

Gráfica 46
El Salvador: crecimiento acumulado de las exportaciones



Fuente: Elaborado con datos del BCR

Gráfica 47
El Salvador: crecimiento punto a punto de las exportaciones



Fuente: Elaborado con datos del BCR

En general, las exportaciones totales del país crecerán a una tasa más baja en 2009, en la medida que los efectos de la crisis internacional impacten con más fuerza la demanda internacional por bienes extranjeros. Esta expectativa se reafirma al considerar que las exportaciones comenzaron a perder dinamismo en el segundo semestre de 2008.

Aproximadamente la mitad de las exportaciones salvadoreñas tienen como destino Estados Unidos, y un 35.8% se dirigen a Centroamérica, por lo que el desempeño de las exportaciones podría ser afectado seriamente en 2009, considerando que Estados Unidos es el país que ha sido más perjudicado por la crisis, y que las proyecciones indican una contracción de su PIB en 2009. Por otro lado, todas las economías centroamericanas muestran una alta dependencia de la economía estadounidense, por lo que se espera que crezcan más lentamente, y que su demanda por importaciones sea afectada, lo que incidirá en las exportaciones de bienes salvadoreños a la región.

1.1.1 Cambio en la composición de las exportaciones en los últimos años

Al analizar la estructura de las exportaciones y los mercados de destino en las dos últimas décadas, puede afirmarse que los tratados de libre comercio, sobre todo el CAFTA firmado con el principal socio comercial del país, y los programas gubernamentales de apoyo a las exportaciones no tradicionales, a la pequeña y mediana empresa exportadora, las acciones emprendidas para incentivar la innovación y atraer inversión extranjera, han permitido mejorar la diversificación de las exportaciones¹ y aumentar los destinos a los que se dirigen los bienes salvadoreños² (ver anexo) a pesar de que todavía se necesita orientar más esfuerzos para lograr metas más altas en cuanto a diversificación de

¹ En 1996, excluyendo la maquila, se exportaban cerca de 2,000 fracciones arancelarias, mientras que en 2008 este número ascendió a más de 3,000 fracciones.

² En 1997 fueron 34 países los que adquirieron bienes salvadoreños por un valor de más de US\$1.0 millón; en 2008 ascendió a 44 países.

bienes y mercados, y a la exportación de bienes con mayor valor agregado y de mayor contenido tecnológico.

Es oportuno mencionar, también, los avances logrados en fortalecer la integración centroamericana y la unión aduanera, que han facilitado el comercio en la región y la unificación del arancel externo común. Al mismo tiempo, la reducción o eliminación de aranceles a la importación de materia prima también ha contribuido a elevar la competitividad del sector. Mientras que la apertura del mercado ha hecho que las empresas se encuentren constantemente haciendo esfuerzos por innovar y ser más eficientes, para poder competir tanto en el mercado nacional como el extranjero, encontrándose actualmente en una situación bastante diferente al estado de alta ineficiencia del aparato productivo, que existía en los ochenta bajo el modelo de sustitución de importaciones.

El apoyo del sector exportador debe, además, enfocarse en un marco mucho más amplio que abarque el fortalecimiento de la institucionalidad, incluyendo leyes que apoyen al sector, paso necesario para hacer más eficientes las dependencias del Estado, especialmente aquellas vinculadas con los flujos internacionales de comercio. De igual manera, la inversión en infraestructura, carreteras, puertos y aeropuerto, han sido acciones que han facilitado la actividad exportadora e importadora en el país en las últimas dos décadas, lo que en última instancia se ha reflejado en el crecimiento de las exportaciones, y en una mayor diversificación de productos y mercados.

Durante los ochenta, las exportaciones de bienes tradicionales eran por un buen margen el principal rubro exportador, por lo que el desempeño de este tipo de exportaciones incidía fuertemente en el comportamiento de las exportaciones totales. Sin embargo, esta participación se redujo claramente a partir de 1989 por el crecimiento acelerado de las exportaciones de maquila, y más tarde por la contracción de las exportaciones de café. En 1989, las exportaciones tradicionales representaban cerca del 40% de las exportaciones totales; en 1995, esta participación había caído a 25.6%, y eran sólo el 12% en 2000, para llegar a representar únicamente el 7.4% en 2008.

Este comportamiento de las exportaciones tradicionales estuvo determinado por el desempeño de las

exportaciones de café. Después de alcanzar una cifra récord en 1986, las exportaciones de café siguieron un ciclo descendente hasta 1992, trayectoria que reflejó la evolución del precio del grano en los mercados internacionales. Luego de un período de recuperación (1993-1997), las exportaciones de café volvieron a descender impactadas por la caída en el precio que se experimentó durante 1998-2001. Desde 2002, la cotización del grano comenzó a mejorar, aunque en el presente permanece bajo comparado con los precios registrados en años pasados, y el valor exportado de café empezó a aumentar hasta en 2004.

82

En relación con las exportaciones no tradicionales, durante 1981-1986, con excepción de 1984, cayeron; pero a partir de 1987 han presentado tasas positivas de crecimiento. En 1991, estas exportaciones superaron por primera vez a las exportaciones tradicionales, en parte por el crecimiento que experimentaron, pero, sobre todo, por la caída en las ventas de bienes tradicionales; es así como en ese año se convirtieron en el primer rubro exportador, llegando a representar el 39.6% del total exportado en 1994. En 1995, las exportaciones no tradicionales fueron desplazadas por la maquila, rubro que había mostrado el mayor dinamismo durante los noventa, y no es sino hasta en 2007 cuando las exportaciones de bienes no tradicionales vuelven nuevamente a constituirse en el principal rubro exportador, con una representación del 48.2%, por su alto crecimiento y por el freno en el crecimiento de la maquila, cuyas exportaciones cayeron en 2005 y 2006.

En el buen desempeño de las no tradicionales durante los últimos años ha incidido favorablemente el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que ha permitido el crecimiento rápido en las ventas de nuevos productos como el alcohol etílico, así como de bienes agroindustriales y étnicos hacia el mercado estadounidense, estos últimos impulsados y apoyados por programas gubernamentales y privados. Las exportaciones de lomos de atún son otro ejemplo de productos nuevos que han logrado situarse rápidamente dentro de los principales productos no tradicionales de exportaciones, además de ser productos asociados con la inversión extranjera en el país; en este caso, el mercado de destino es España, pero la planta está próxima a exportar atún enlatado hacia Estados Unidos,

aprovechando los beneficios del Tratado de Libre Comercio con ese país.

Los tratados de libre comercio, especialmente el CAFTA, han incidido en que las ventas de no tradicionales hacia fuera de la región hayan ganado presencia, reduciéndose así la alta concentración que tradicionalmente han tenido las exportaciones de no tradicionales en las ventas hacia el mercado centroamericano.

Desde 1995 hasta 2006, la maquila fue el principal rubro exportador, llegando a representar el 59.9% del total exportado en 2003; siendo además uno de los rubros más dinámicos, hasta que comenzó a desacelerarse con la finalización del Acuerdo Multifibras, que implicó tener que enfrentar una dura competencia de productos textiles y de confección de China en el mercado estadounidense.

Este comportamiento de las exportaciones ha llevado a que, desde 1995, la participación de productos primarios en el total exportado se haya reducido, en contraposición al mayor peso logrado por los bienes manufacturados.

Según datos de la CEPAL, en 1995, el 61.2% de las exportaciones totales del país eran bienes primarios, mientras que en 2006, estos bienes sólo representaban el 43.6%. Por el contrario, los bienes manufacturados aumentaron su participación de 25.1% en 1995 a 56.4% en 2006.

Por otro lado, al analizar la composición de las exportaciones de acuerdo con su contenido tecnológico, se observa que en la medida que los bienes primarios reducían su participación en las exportaciones totales, las manufacturas que más ganaron presencia fueron las basadas en los recursos naturales, seguidas de los bienes de tecnología intermedia, mientras que los bienes de tecnología relativamente elevada mantuvieron casi igual su representatividad.

De lo anterior puede afirmarse que El Salvador ha dejado de ser un país agroexportador, y que ha logrado diversificar sus exportaciones, ganando presencia los bienes manufacturados de mayor valor agregado, con lo que se ha podido reducir el riesgo que representa la alta dependencia de unos pocos productos de

exportación. Las exportaciones han crecido a una tasa promedio de 11.5% durante 1989-2008, impulsadas en varios años principalmente por el crecimiento de la maquila, pero además, también favorecidas por el crecimiento de las no tradicionales que han presentado un mayor dinamismo en los últimos años, logrando aumentar las exportaciones como porcentaje del PIB, participación que aumenta aún más cuando se consideran las exportaciones de servicios que también han experimentado una aceleración, como se analizará más adelante (cuadros 37 y 38).

No obstante, todavía debe avanzarse en la exportación de productos de mayor valor agregado y de mayor tecnología. Debe, asimismo, crearse un clima propicio para la inversión nacional y extranjera que permita un crecimiento más rápido de las exportaciones, y la incorporación de nuevos productos, especialmente de

aquellos bienes que enfrentan una demanda creciente mundial; al mismo tiempo que se continúa apoyando el esfuerzo exportador de la pequeña y mediana empresa y se sigue fortaleciendo la integración centroamericana.

1.2 Importaciones

En 2008, las importaciones crecieron 12.0%, cifra menor a la tasa registrada un año antes, a pesar del encarecimiento del petróleo. La caída en las compras de bienes de consumo duraderos (-19.2%), en los que incidió la reducción del valor importado de vehículos, contribuyó a que las importaciones de bienes de consumo crecieran a una tasa bastante más baja (5.4%) que la de un año antes; además, las compras de bienes de capital se redujeron 1.7%, lo que compensó una expansión más rápida de los bienes intermedios (26.4%), comparada con la de un año antes (cuadro 39).

En el aumento de las importaciones de bienes de consumo continúan siendo decisivas las compras de aceites de petróleo e hidrocarburos, debido al precio promedio más alto al que se adquirieron. Además, también afectó el encarecimiento de los alimentos a nivel mundial. Lo mismo sucedió con las compras de petróleo crudo y aceites de petróleo y coque, dentro de los bienes intermedios, donde aunque se redujo su volumen, se registró un aumento de US\$351.1 millones en estas importaciones.

Preocupa la contracción de las importaciones de bienes de capital, ya que éstas pueden ser un indicador de lo que sucede con la inversión en los distintos sectores, siendo el sector de transporte y comunicaciones el más afectado en este sentido, en buena parte, por las importaciones más bajas de vehículos.

En los últimos años, el precio al que el país ha adquirido el petróleo crudo ha presentado una tendencia ascendente que se agudizó en 2005, cuando el precio promedio en ese año fue un 32.8% más alto que el registrado en 2004. En 2006, el precio de compra del crudo continuó ascendiendo, alcanzado un pico de

Cuadro 37
El Salvador: exportaciones
Tasas de crecimiento promedio anual, 1989-2008

Tradicional	1.49%
No tradicionales	12.48%
No tradicionales a Centroamérica	12.18%
No tradicionales fuera de Centroamérica	13.01%
Maquila	18.39%
Total exportaciones	11.50%
Total exportaciones sin maquila	9.14%
Exportaciones de servicios	8.27%
Exportaciones de bienes y servicios	10.75%

Fuente: Cálculos propios.

Cuadro 38
El Salvador: exportaciones
como porcentaje del PIB

	1989	2008
Tradicional	5.0	1.5
No tradicionales	4.8	10.3
No tradicionales a Centroamérica	3.2	6.5
No tradicionales fuera de CA	1.7	3.9
Maquila	1.5	8.7
Total exportaciones	11.3	20.6
Total exportaciones sin maquila	9.8	11.9
Exportaciones de servicios	6.9	7.2
Exportaciones de bienes y servicios	17.9	28.6

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR.

Cuadro 39
El Salvador: Clasificación económica de las importaciones
(Millones de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
																			1/	1/
1. BIENES DE CONSUMO	294.6	398.8	372.7	489.0	522.0	597.7	802.3	792.1	917.9	930.4	1,004.5	1,218.4	1,276.2	1,363.5	1,589.5	1,784.2	2,133.0	2,425.5	2,821.1	2,974.0
Duraderos	36.5	37.5	50.7	71.2	81.2	105.1	144.6	114.7	149.2	141.3	167.5	177.4	175.2	184.5	272.4	336.2	326.0	441.5	569.1	459.7
No duraderos	258.1	361.3	322.0	417.8	440.8	492.6	657.7	677.4	768.7	789.1	837.0	1,041.0	1,101.0	1,179.0	1,317.1	1,448.0	1,807.0	1,984.0	2,252.0	2,514.3
2. BIENES INTERMEDIOS	577.3	629.2	710.0	778.4	837.9	987.9	1,210.7	1,206.6	1,310.7	1,359.1	1,318.4	1,617.8	1,690.0	1,660.0	1,849.2	2,096.5	2,343.8	2,877.7	3,289.1	4,157.4
Industria manufacturera	414.4	486.4	547.4	606.4	642.6	760.9	905.6	917.5	986.7	1,025.9	1,004.5	1,238.4	1,275.0	1,283.6	1,443.8	1,629.0	1,837.0	2,306.0	2,666.8	3,341.0
(Petróleo)	87.4	121.8	126.8	128.2	123.0	111.6	110.9	121.5	120.0	86.6	114.9	210.4	168.8	175.3	209.3	225.8	288.9	375.2	458.4	629.3
Agropecuario	52.3	58.0	67.7	70.8	70.2	81.9	95.8	116.9	133.0	115.2	85.1	99.0	96.9	88.7	96.5	117.1	144.8	142.0	179.0	239.8
(Fertilizantes)	32.5	29.8	30.2	30.2	33.7	36.4	33.9	51.4	58.0	32.2	27.0	31.7	28.3	21.5	22.9	39.7	64.4	42.9	66.7	108.0
Construcción	98.9	78.3	85.9	90.6	111.0	123.8	181.3	143.2	162.2	180.5	166.8	192.0	254.4	225.5	249.4	289.6	301	394	401.1	525.8
Otros	11.7	6.5	9.0	10.6	14.1	21.3	28.0	29.0	28.8	37.5	62.0	88.4	63.7	62.2	59.5	60.8	61.0	35.7	42.2	50.8
3. BIENES DE CAPITAL	279.7	234.5	323.3	431.0	564.9	666.3	843.1	672.5	745.8	831.9	817.1	958.5	901.3	881.0	936.2	990.1	1017.4	1216.8	1365.1	1341.2
Industria manufacturera	77.4	71.1	89.2	121.4	170.5	155.6	218.7	190.8	229.0	242.1	222.9	227.4	280.9	251.8	269	257.8	285	358	423.9	455.5
Agropecuario	9.2	8.9	11.1	11.8	60.1	12.3	12.2	12.5	17.0	25.6	16.4	12.7	13.9	13.7	12.5	45.0	15.6	17.9	20.4	19.9
Construcción	17.0	8.3	11.5	15.4	10.9	36.2	47.3	40.5	69.9	80.4	53.0	39.1	50.6	81.9	79.9	59.6	63.0	81.5	81.2	101.3
Transporte y comunicaciones	141.5	102.6	148.9	205.5	257.4	331.0	413.2	286.9	287.9	321.3	396.4	413.3	355.4	349	387.7	437	418.0	445	563.3	473
Otros	34.6	43.6	62.6	76.9	66.0	131.2	151.7	141.8	142.0	162.5	128.4	266.0	200.5	184.6	187.1	190.7	235.8	314.4	276.3	291.5
4. Importaciones de maquila	59.3	61.6	100.3	156.0	220.0	322.0	473.0	550.6	765.7	846.8	954.7	1,152.7	1,160.6	1,282.7	1,379.2	1,457.1	1,402.9	1,156.9	1,236.5	1,281.7
TOTAL IMPORT. SIN MAQUILA	1151.6	1262.5	1406.0	1698.4	1924.8	2251.9	2856.1	2671.2	2974.4	3121.4	3140.0	3794.7	3867.5	3904.5	4374.9	4870.8	5494.2	6520.0	7475.3	8472.6
TOTAL IMPORT. CON MAQUILA	1,210.9	1,324.1	1,506.3	1,854.4	2,144.8	2,573.9	3,329.1	3,221.8	3,740.1	3,968.2	4,094.7	4,947.4	5,028.1	5,187.2	5,754.1	6,327.9	6,897.1	7,676.9	8,711.8	9,754.3
Crecimiento anual (%) sin maquila	14.37	9.63	11.37	20.80	13.33	16.99	26.83	-6.47	11.35	4.94	0.60	20.85	1.92	0.96	12.05	11.34	12.80	18.67	14.65	13.34
Crecimiento anual (%) con maquila	16.1	9.3	13.8	23.1	15.7	20.0	29.3	-3.2	16.1	6.1	3.2	20.8	1.6	3.2	10.9	10.0	9.0	11.3	13.5	12.0
IMPORTACIONES																				
- MCCA	200.8	208.3	241.5	304.5	326.8	398.0	491.5	507.5	578.5	602.0	637.5	810.9	821.5	820.3	867.5	945.0	1,014.9	1,160.9	1,332.5	1,479.2
- Resto del Mundo	960.5	1,054.1	1,164.5	1,394.0	1,597.9	1,853.5	2,364.0	2,163.7	2,394.9	2,519.4	2,492.3	2,983.8	3,044.5	3,089.1	3,507.5	3,925.7	4,416.5	5,352.9	6,142.7	6,993.5
- Maquila	59.3	61.6	100.3	156.0	220.0	322.0	473.0	550.6	765.7	846.8	954.7	1,152.7	1,160.6	1,282.7	1,379.2	1,457.1	1,402.9	1,156.9	1,236.5	1,281.7

1/ Cifras preliminares

Fuente: Informe de Comercio Exterior del BCR.

US\$72.8 el barril en febrero de ese año. En julio de 2007, el precio comenzó a aumentar rápidamente, y para marzo de 2008 el precio había superado los US\$100 por barril y continuó ascendiendo hasta agosto de ese año, lo que determinó que el precio promedio del petróleo crudo aumentara 55.7% tan solo en 2008. El precio del barril importado de petróleo crudo cayó agudamente en el último trimestre de 2008, pero el efecto positivo de esta caída en las importaciones, si se mantienen bajos los precios, se observará plenamente hasta 2009.

El encarecimiento del crudo en 2008, hizo que el valor de las importaciones de este bien aumentaran U\$170.9 millones en ese año, para llegar a US\$629.3 millones, a pesar de que se contrajo 11.8% el volumen importado. La factura petrolera total que el país tuvo que pagar en 2008 (incluye petróleo crudo, aceites de petróleo y otros minerales, hidrocarburos) ascendió a US\$1,865.1 millones, equivalentes a 19.1% de las importaciones totales del país (gráfica 48), siendo además responsable del 44% del incremento del valor importado.

El ciclo explosivo de los precios de bienes primarios y del petróleo se ha detenido, sin embargo, el encarecimiento agudo de estos bienes en buena parte del año, incidió en la ampliación de la brecha comercial de 2008. La caída en los precios en los últimos meses ha implicado un alivio en el poder adquisitivo de la

población en general; sin embargo, parte de los efectos de esta subida de precios todavía persisten, en particular en los sectores más desprotegidos.

2. Balanza de pagos

En este apartado se analizan: a) la cuenta corriente y b) la cuenta de capital y financiera que, junto con la cuenta de errores y omisiones, componen la balanza de pagos.

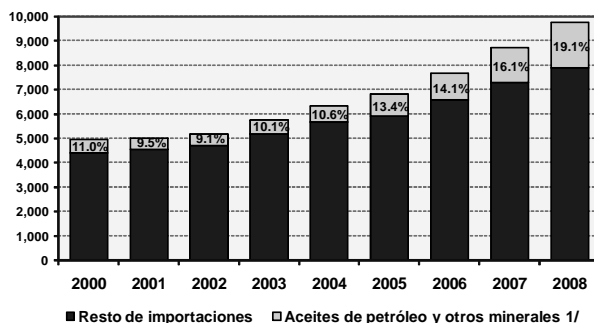
2.1 Cuenta corriente

La cuenta corriente registra los movimientos entre El Salvador y el resto del mundo, que son reflejados en las cuentas: a) bienes (FOB), b) servicios, c) renta y d) transferencias corrientes. Si el saldo en cuenta corriente es negativo indica que el país ha hecho uso de ahorro externo para financiarlo, y si es positivo señala que se ha dado financiamiento a extranjeros.

Desde 1989, el saldo en cuenta corriente ha sido negativo, déficit que se amplió significativamente en 1999 y 2002 (cuadros 40 y 41). En 2007, el déficit en cuenta corriente volvió a presentar un aumento apreciable (65.7%), luego de que un año antes se incrementara 18.7%, alcanzando los -US\$1,118.7 millones (cuadro 42); en 2008, el aumento del déficit en cuenta corriente fue de 34.9%, siempre alto aunque menor que la tasa de 2007.

El ensanchamiento del déficit de cuenta corriente en 2008 está ligado a la mayor brecha registrada en la cuenta de bienes y, sobre todo, en la de servicios (gráfica 49), esta última registró un aumento porcentual significativo del déficit, debido al mayor pago de servicios de transporte por el encarecimiento del petróleo. Además, las remesas, las cuales se registran en la cuenta trasferencias de la balanza corriente, mostraron un freno en su crecimiento, bajando su capacidad de financiar la

Gráfica 48
El Salvador: Importaciones
(Millones de US dólares, porcentajes
del total importado)



1/ Incluye petróleo crudo, derivados de petróleo, hidrocarburos gaseosos y coque de petróleo.

Fuente: Informe Comercio Exterior del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Cuadro 40
El Salvador: Balanza de Pagos
(Millones de dólares)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Exportaciones de bienes (FOB)	651.9	655.8	576.6	663.2	720.0	795.5	1032.1	1,249.3	1,652.1	1,789.2	2,415.9	2,446.1	
Export. de bienes (FOB) sin maquila	590.9	608.8	497.5	582.2	588.0	597.5	742.0	818.9	1,005.5	1,024.3	1,359.1	1,257.1	
Importaciones de bienes (CIF)	1,040.6	1,042.6	1,220.6	1,324.1	1,506.3	1,654.6	2,144.7	2,574.0	3,329.1	3,221.8	3,740.1	3,968.2	
Importación de bienes (CIF) sin maquila	994.1	1,006.9	1,161.3	1,262.5	1,406.0	1,698.5	1,924.7	2,252.0	2,856.1	2,671.2	2,974.4	3,121.4	
Balanza Comercial	-388.7	-386.8	-644.0	-660.9	-786.3	-859.1	-1,112.6	-1,324.7	-1,677.0	-1,432.6	-1,324.2	-1,522.1	
Balanza Comercial sin maquila	-403.2	-398.1	-663.8	-680.3	-818.0	-1,101.0	-1,126.0	-1,433.1	-1,850.6	-1,646.9	-1,615.3	-1,864.3	
Servicios Netos	-30.4	-58.1	-39.2	-23.0	21.1	15.1	-12.9	21.6	26.0	9.8	55.7	-81.9	
Transferencias Netas	573.2	508.6	519.2	568.6	721.3	934.4	1,043.5	1,285.2	1,389.5	1,254.5	1,363.6	1,509.4	
Cuenta Corriente	139.6	52.4	-183.8	-134.6	-117.8	-151.5	-82.0	-17.9	-261.5	-168.3	95.1	-94.6	
Cuenta Corriente (Excl. trans. ofic.)	-238.7	-235.2	-466.2	-357.9	-296.3	-378.0	-302.3	-302.4	-455.9	-229.9	40.7	-113.6	
Cuenta de Capital	-65.5	-122.9	150.9	226.1	66.0	211.4	251.5	161.0	408.1	333.2	266.3	385.8	
Capital Oficial	57.6	62.0	150.2	1.1	29.3	161.1	140.8	176.8	123.5	244.0	219.2	-21.4	
Capital Bancario	-96.2	-46.4	55.2	-0.7	-84.9	-35.5	-13.3	-30.9	283.1	51.5	161.0	-54.2	
Capital Privado 1/	-26.9	-138.5	-54.5	225.7	121.6	85.8	124.0	15.1	1.5	37.7	-113.9	461.4	
Errores y Omisiones													
Saldo Balanza de Pagos	74.1	-70.5	-32.9	91.5	-51.8	59.8	169.5	143.1	146.6	164.9	362.4	303.2	
Reservas Internacionales Netas													
Banco Central - Variación 2/	-58.0	41.7	-36.6	-118.0	-42.0	-59.8	-144.3	-143.1	-146.6	-164.9	-362.4	-303.2	
Banco Central - Nivel RIN	286.8	245.1	281.7	398.8	440.8	500.6	644.9	788.0	934.6	1,099.5	1,462.1	1,765.3	
Bancos Comerc. y Financ.- Variación 2/								77.2	188.7	-49.5	76.3	111.0	
Bcos. Comerc. y Financ. - Nivel RIN								-74.4	-263.1	-213.6	-289.9	-178.9	
DATOS INFORMATIVOS													
1/ Incluye errores y omisiones.													
2/ Signo (-) significa aumento.													
								Tipo de Cambio	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75
								Meses de Importación con RIN. BCR	3.7	3.4	4.1	4.7	5.3

A partir de 1999, el BCR comenzó a presentar las cuentas de la Balanza de Pagos siguiendo las normas del quinto manual de la Balanza de Pagos del FMI, por lo que algunas cuentas, como la de transferencias netas y la de capital, no son comparables en los diferentes formatos. Este cuadro presenta las cifras de acuerdo con el formato anterior para fines de comparación de cifras en años anteriores a 1999.

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Cuadro 41
El Salvador: Balanza de Pagos, 1999-2008
(Millones de dólares)

Concepto	1999			2000			2001			2002			2003			2004			2005			2006			2007 1/			2008 1/		
	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos	Créditos	Débitos	Saldos
A. CUENTA CORRIENTE	4,878.3	5,117.6	-239.3	5,633.2	6,063.7	-430.5	6,137.6	6,287.9	-150.3	6,073.3	6,478.4	-405.1	6,441.8	7,144.0	-702.2	7,187.2	7,815.1	-627.8	7,855.7	8,424.0	-568.3	8,858.1	9,638.8	-780.7	9,639.1	10,822.3	-1,183.2	10,243.7	11,639.7	-1,596.0
I. Bienes y servicios	3,174.9	4,713.5	-1,538.6	3,661.6	5,636.1	-1,974.5	3,595.2	5,778.1	-2,182.9	3,803.1	5,907.7	-2,104.6	4,101.1	6,494.6	-2,393.4	4,428.5	7,153.4	-2,724.9	4,574.4	7,599.1	-3,024.7	5,184.9	8,796.8	-3,611.9	5,533.1	9,890.1	-4,357.0	6,120.9	11,012.6	-4,891.7
1. Bienes (FOB)	2,534.3	3,890.4	-1,356.1	2,963.2	4,702.8	-1,739.6	2,891.6	4,824.1	-1,932.5	3,019.9	4,884.8	-1,864.9	3,152.6	5,439.3	-2,286.6	3,339.1	5,999.5	-2,660.4	3,446.6	6,384.8	-2,938.3	3,758.6	7,291.4	-3,532.8	4,039.1	8,143.7	-4,104.6	4,610.7	9,004.3	-4,393.6
2. Servicios	640.6	823.1	-182.5	698.4	933.3	-234.9	703.6	954.0	-250.4	783.2	1,022.9	-239.7	948.5	1,055.3	-106.8	1,089.4	1,153.9	-64.4	1,127.8	1,214.3	-86.5	1,426.3	1,505.4	-79.2	1,494.0	1,746.4	-252.4	1,510.2	2,008.3	-498.1
11. Renta	112.9	395.1	-282.2	141.3	394.4	-253.1	168.9	434.6	-265.7	159.1	482.5	-323.4	140.4	563.5	-423.1	143.7	601.6	-457.9	174.7	753.5	-578.8	234.4	765.3	-531.0	287.0	863.1	-576.1	222.6	758.6	-536.0
III. Transferencias	1,590.5	9.0	1,581.5	1,830.3	33.2	1,797.1	2,373.5	75.2	2,298.3	2,111.1	88.2	2,022.9	2,200.2	85.9	2,114.3	2,615.1	60.1	2,555.0	3,106.1	71.4	3,034.8	3,548.8	76.7	3,472.1	3,819.0	69.1	3,749.9	3,900.2	68.5	3,831.7
1. Gobierno general	28.1	0.0	28.1	29.4	1.3	28.1	39.4	0.0	39.4	25.3	0.0	25.3	13.6	0.0	13.6	13.6	0.0	13.6	19.2	0.0	19.2	14.8	0.0	14.8	30.7	0.0	30.7	8.6	0.0	-8.6
2. Otros sectores	1,562.4	9.0	1,553.4	1,800.9	31.9	1,769.0	2,334.1	75.2	2,258.9	2,085.8	88.2	1,997.6	2,186.6	85.9	2,100.7	2,601.5	60.1	2,541.4	3,087.0	71.4	3,015.6	3,534.1	76.7	3,457.4	3,788.3	69.1	3,719.2	3,891.6	68.5	3,823.1
2.1 Remesas de trabajadores	1,373.8	0.0	1,373.8	1,750.7	0.0	1,750.7	1,910.5	0.0	1,910.5	1,935.2	0.0	1,935.2	2,105.3	0.0	2,105.3	2,547.6	0.0	2,547.6	3,017.2	0.0	3,017.2	3,470.9	0.0	3,470.9	3,695.3	0.0	3,695.3	3,787.7	0.0	3,787.7
B. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	1,014.5	570.6	443.9	940.7	498.5	442.2	1,526.7	919.7	607.0	2,247.0	1,228.4	1,020.6	1,638.3	792.5	845.7	1,005.4	729.6	275.8	1,489.0	559.9	929.1	2,004.1	909.9	1,094.3	2,005.0	1,604.9	400.1	2,172.6	792.7	1,380.0
I. Cuenta de capital	78.8	0.2	78.6	109.4	0.4	109.0	199.3	0.4	198.9	209.4	0.5	208.9	113.4	0.5	112.9	100.8	0.5	100.3	94.0	0.4	93.6	97.3	0.5	96.8	151.5	1.0	150.5	80.5	0.7	79.8
1. Transferencia de Capital	78.8	0.2	78.6	109.4	0.4	109.0	199.3	0.4	198.9	209.4	0.5	208.9	113.4	0.5	112.9	100.8	0.5	100.3	94.0	0.4	93.6	97.3	0.5	96.8	151.5	1.0	150.5	80.5	0.7	79.8
II. Cuenta financiera	935.7	570.4	365.3	831.3	498.1	333.2	1,327.4	919.3	408.1	2,037.6	1,225.9	811.7	1,524.9	792.0	732.9	904.6	729.1	175.5	1,395.0	559.5	835.5	1,906.8	909.4	997.4	1,853.5	1,603.9	249.6	2,092.1	792.0	1,300.1
1. Activos (incluye activos reserva)	2.2	392.4	-390.2	180.0	383.4	-203.4	194.1	762.3	-568.2	230.5	594.2	-363.7	135.9	714.9	-579.0	69.3	298.5	-229.2	106.5	399.1	-292.6	148.8	192.2	-43.4	167.8	854.9	-687.1	614.4	660.7	-46.3
1.1. Inversión directa en el exterior	0.0	53.8	-53.8	5.0	0.0	5.0	9.7	0.0	9.7	25.7	0.0	25.7	0.0	18.6	-18.6	2.7	0.0	2.7	0.0	112.9	-112.9	26.4	0.0	26.4	0.0	100.3	-100.3	0.0	65.4	-65.4
1.2. Inversión de cartera	0.4	2.1	-1.7	0.0	8.9	-8.9	0.0	126.5	-126.5	9.8	299.0	-289.2	0.0	263.7	-263.7	0.0	124.7	-124.7	23.2	5.1	18.1	69.4	7.1	62.3	98.7	191.2	-92.5	386.9	193.0	193.9
1.3. Otra inversión	1.8	128.7	-126.9	2.5	247.5	-245.0	6.7	635.8	-629.1	71.5	295.2	-223.7	135.9	116.4	19.5	14.1	173.8	-159.7	24.4	281.1	-256.8	53.0	113.5	-60.5	69.1	283.2	-214.1	227.5	68.6	158.9
2. Pasivos (1+2+3)	933.5	178.0	755.5	651.3	114.7	536.6	1,133.3	157.0	976.3	1,807.1	631.7	1,175.4	1,389.0	77.1	1,311.8	835.3	430.6	404.7	1,288.5	160.4	1,128.1	1,758.0	717.2	1,040.8	1,685.7	749.0	936.7	1,477.7	131.3	1,346.4
2.1. Inversión directa	215.8	0.0	215.8	173.4	0.0	173.4	279.0	0.0	279.0	470.2	0.0	470.2	141.7	0.0	141.7	363.2	0.0	363.2	511.1	0.0	511.1	241.1	0.0	241.1	1,508.5	0.0	1,508.5	784.2	0.0	784.2
2.2. Inversión de cartera	115.3	40.1	75.2	78.4	95.2	-16.8	155.5	0.0	155.5	780.6	225.8	554.8	453.0	0.3	452.7	216.7	34.8	181.9	209.6	123.2	86.4	736.8	21.7	715.1	0.0	103.9	-103.9	0.0	56.3	-56.3
2.3. Otra inversión	602.4	137.9	464.5	399.5	19.5	380.0	698.8	157.0	541.8	556.3	405.9	150.4	794.3	76.8	717.5	255.4	395.8	-140.4	567.8	37.2	530.6	780.1	695.5	84.6	177.2	645.1	-467.9	693.4	75.0	618.4
3. Activos de reserva	0.0	207.8	-207.8	172.5	127.0	45.5	177.7	0.0	177.7	123.5	0.0	123.5	0.0	316.2	-316.2	52.5	0.0	52.5	58.9	0.0	58.9	0.0	71.6	-71.6	0.0	280.2	-280.2	0.0	333.7	-333.7
C. Errores y Omisiones	0.0	204.6	-204.6	0.0	11.7	-11.7	0.0	456.7	-456.7	0.0	615.5	-615.5	0.0	143.5	-143.5	352.0	0.0	352.0	0.0	360.3	-360.3	0.0	423.4	-423.4	783.1	0.0	783.1	216.2	0.0	216.2
Total	5,892.8	5,892.8	0.0	6,573.9	6,573.9	0.0	7,664.3	7,664.3	0.0	8,320.3	8,320.3	0.0	8,080.0	8,080.0	0.0	8,544.7	8,544.7	0.0	9,344.2	9,344.2	0.0	10,972.2	10,972.2	0.0	12,427.1	12,427.1	0.0	12,632.4	12,632.4	0.0

1/ Cifras preliminares

Fuente: Gerencia de Estudios y Estadísticas Económicas. Departamento de Balanza de Pagos del BCR.

Cuadro 42
El Salvador: Balanza de Pagos
(Millones de dólares)

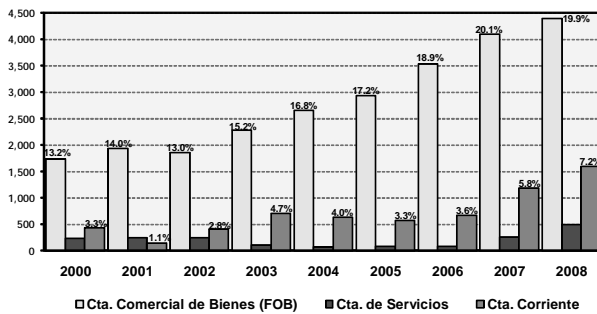
Concepto	2008 1/			2007 1/			Variación saldos	
	Créditos	Débitos	Saldo	Créditos	Débitos	Saldo	Absoluta	Porcentual
I. Cuenta Corriente	10,243.7	11,839.7	(1,596.0)	9,639.1	10,822.3	(1,183.2)	-412.8	34.9
A Bienes y Servicios	6,120.9	11,012.6	(4,891.7)	5,533.1	9,890.1	(4,357.0)	-534.7	12.3
Bienes(FOB)	4,610.7	9,004.3	(4,393.6)	4,039.1	8,143.7	(4,104.6)	-289.0	7.0
1. Mercancías generales	2,580.1	7,601.7	(5,021.5)	2,155.1	6,798.1	(4,642.9)	-378.6	8.2
2. Bienes para transformación (maquila)	1,928.3	1,281.7	646.6	1,803.7	1,236.5	567.2	79.4	14.0
3. Reparación de Bienes	58.6	39.7	18.9	51.2	46.2	5.0	13.9	278.0
4. Bienes adquiridos en puerto	41.8	81.2	(39.4)	29.1	62.9	(33.8)	-5.6	16.6
5. Oro no Monetario	1.9	0.0	1.9	0.0	0.0	0.0	1.9	
Servicios	1,510.2	2,008.3	(498.1)	1,494.0	1,746.4	(252.4)	-245.7	97.3
1. Transportes	351.2	948.5	(597.2)	367.0	730.3	(363.4)	-233.8	64.3
2. Viajes	893.6	624.0	269.6	846.6	604.9	241.7	27.9	11.5
3. Comunicaciones	153.7	44.8	108.9	162.1	30.8	131.4	-22.5	-17.1
4. Construcción	33.1	13.6	19.5	22.9	8.0	14.9	4.6	30.9
5. Seguros	29.6	189.5	(159.9)	37.1	148.4	(111.4)	-48.5	43.5
6. Financieros	1.4	12.0	(10.6)	4.1	9.8	(5.6)	-5.0	89.3
7. Servicios de información	1.0	4.9	(3.9)	0.0	7.5	(7.5)	3.6	-48.0
8. Regalías	1.4	33.7	(32.4)	0.4	24.1	(23.8)	-8.6	36.1
9. Personales, culturales y recreativos	0.0	1.0	(1.0)	0.0	1.9	(1.9)	0.9	-47.4
10. Servicios gubernamentales	26.4	35.9	(9.5)	38.0	28.0	10.0	-19.5	-195.0
11. Otros servicios empresariales	18.8	100.4	(81.6)	15.8	152.8	(137.0)	55.4	-40.4
B Renta	222.6	758.6	(536.0)	287.0	863.1	(576.1)	40.1	-7.0
1. Remuneración de empleados	12.8	18.5	(5.8)	13.8	27.5	(13.7)	7.9	-57.7
2. Renta de la inversión	209.8	740.0	(530.2)	273.2	835.6	(562.4)	32.2	-5.7
C Transferencias	3,900.2	68.5	3,831.7	3,819.0	69.1	3,749.9	81.8	2.2
1. Gobierno general	8.6	0.0	8.6	30.7	0.0	30.7	-22.1	-72.0
2. Otros sectores	3,891.6	68.5	3,823.1	3,788.3	69.1	3,719.2	103.9	2.8
2.1 Remesas de trabajadores	3,787.7	0.0	3,787.7	3,695.3	0.0	3,695.3	92.4	2.5
2.2 Otras transferencias	103.9	68.5	35.4	93.0	69.1	23.9	11.5	48.1
II. Cuenta de Capital y Financiera	2,172.5	792.7	1,379.8	2,005.0	1,604.9	400.0	979.8	245.0
A Cuenta de Capital	80.5	0.7	79.8	151.5	1.0	150.5	-70.7	-47.0
1. Transferencias de capital	80.5	0.7	79.8	151.5	1.0	150.5	-70.7	-47.0
1.1 Gobierno general	3.5	0.7	2.7	2.5	1.0	1.5	1.2	80.0
1.2 Otros sectores	18.0	0.0	18.0	94.0	0.0	94.0	-76.0	-80.9
1.2.1 Transferencias de emigrantes	62.6	0.7	61.8	57.5	1.0	56.5	5.3	9.4
B. Cuenta Financiera	2,092.0	792.0	1,300.0	1,853.5	1,603.9	249.6	1,050.4	420.8
1. Activos (Incluye activos de reserva)	614.4	660.7	(46.3)	167.8	854.9	(687.1)	640.8	-93.3
1.1 Inversión directa	0.0	65.4	(65.4)	0.0	100.3	(100.3)	34.9	-34.8
1.2 Inversión de cartera	386.9	193.0	193.9	98.7	191.2	(92.5)	286.4	-309.6
1.3 Otra inversión	227.5	68.6	158.9	69.1	283.2	(214.1)	373.0	-174.2
2. Pasivos	1,477.6	131.3	1,346.3	1,685.7	749.0	936.7	409.6	43.7
2.1 Inversión directa	784.2	0.0	784.2	1,508.5	0.0	1,508.5	-724.3	-48.0
2.2 Inversión de cartera	0.0	56.3	(56.3)	0.0	103.9	(103.9)	47.6	-45.8
2.3 Otra inversión	693.4	75.0	618.4	177.2	645.1	(467.9)	1,086.3	-232.2
3. Activos de reserva netos	0.0	333.7	(333.7)	0.0	280.2	(280.2)	-53.5	19.1
III. Errores y omisiones	216.2	0.0	216.2	783.1	0.0	783.1	-566.9	-72.4
Total	12,632.4	12,632.4	0.0	12,427.1	12,427.1	0.0		

1/ Cifras preliminares

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

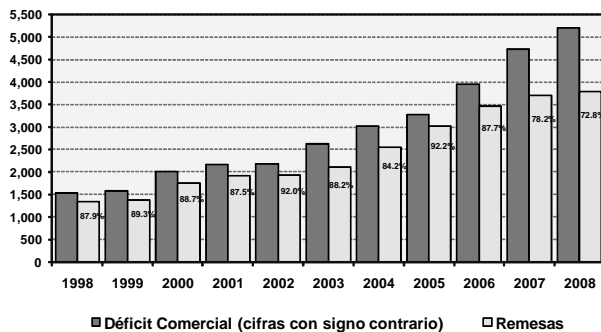
brecha comercial, y limitando su peso para contrarrestar los aumentos en los déficit de otras cuentas dentro de la balanza corriente (gráfica 50).

Gráfica 49
El Salvador: Déficit en Cuenta de Bienes (FOB), Servicios y Corriente
(Millones de dólares, porcentajes del PIB)



Déficit aparece con signo contrario.
Fuente: Elaborado con datos del BCR.

Gráfica 50
El Salvador: déficit comercial y remesas
(Millones de dólares y porcentajes)



Las cifras en porcentaje indican financiamiento del déficit comercial por las remesas.
Fuente: Elaborado con datos del BCR.

sector productor y como rubro exportador. El comercio internacional de servicios ha experimentado un acelerado crecimiento, principalmente en los países industrializados, pero también en los que están en vías de desarrollo, impulsado por la globalización y por los avances tecnológicos en el transporte y las comunicaciones, y facilitado, frecuentemente, por los tratados de libre comercio.

El Salvador ha observado una trayectoria similar, dado que, en efecto, su sector exportador de servicios ha tenido en los últimos años bastante dinamismo, registrando una tasa anual promedio de 11.5% durante 2000-2007; en 1997 los ingresos por servicios eran iguales al 16.3% de los ingresos de la balanza de bienes y servicios; en 2008, esta participación había ascendido a 24.7%. Debe mencionarse que los servicios exportados que han generado más divisas en el país han sido, por su orden de importancia, viajes, transporte y comunicaciones. En este sentido, El Salvador recibe la mayoría de sus ingresos por exportaciones de servicios de fuentes tradicionales como son viajes y transporte, mientras que en otros países están ganando presencia servicios más innovadores, los cuales requieren, a su vez, más tecnología y personal especializado. En línea con lo anterior, EXPORTA, USAID y otras instancias gubernamentales están apoyando nuevos rubros, como servicios de logística, salud y software, en los cuales se considera que existe bastante potencial.

La expansión de las exportaciones de servicios permitió que el déficit de la balanza de servicios detuviera la tendencia creciente de años anteriores, y que se redujera durante 2003-2006 (cuadro 41). Sin embargo, en 2007 y 2008, los ingresos por servicios crecieron más lentamente e incluso cayeron ligeramente en 2008, lo que, junto con el encarecimiento de los servicios de transporte, hizo que el déficit en la cuenta de servicios registrara un aumento importante en esos años (gráfica 51).

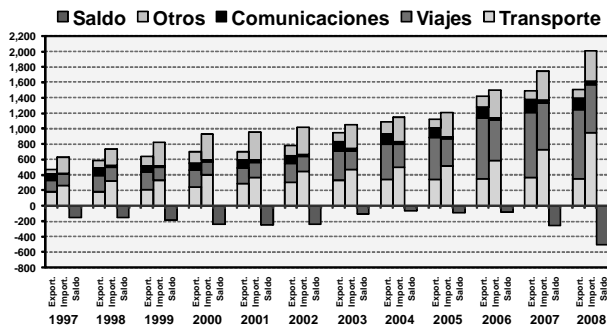
2.1.1 Servicios

En relación con los servicios, debe mencionarse que este sector ha ganado presencia en todo el mundo, como

2.1.1.1 Viajes

Al analizar con más detalle las subcuentas de la balanza de servicios, en el caso de la subcuenta viajes, ésta ha

Gráfica 51
Balanza de Pagos: servicios
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información del BCR.

90

sido superavitaria desde 1998; sin embargo, en 2007, aunque continuó mostrando un saldo favorable, éste se redujo 10.4%, contribuyendo en este resultado el impacto de la crisis internacional en los flujos de turistas, observándose una leve recuperación en 2008, un factor positivo considerando el entorno mundial en que se produce.

Los ingresos por viajes, que incluyen gastos de personas no residentes en El Salvador durante su permanencia en el país, desplazaron al transporte como principal servicio generador de divisas desde 2003, llegando a representar el 59.2% de los ingresos totales por exportaciones de servicios del país en 2008 (cuadro 42), en 1997 estos ingresos por viajes constituían el 31.4% del total de ingresos por servicios del país.

Debe señalarse que el Ministerio de Turismo (MITUR) ha venido desempeñando un activo papel para promover el turismo, a través de una fuerte campaña de promoción de El Salvador como destino turístico, siendo la comunidad de emigrantes una de las principales fuentes de turistas que visitan el país; por otro lado, la nueva Ley de Turismo contempla beneficios para la inversión nacional y extranjera relacionada con la apertura de hoteles, y el desarrollo de otras de infraestructura de apoyo al sector turismo.

2.1.1.2 Transporte

Con respecto a la subcuenta transporte, ésta es la que presenta el mayor déficit dentro de la cuenta de servicios. Los ingresos por servicios de transporte han crecido sostenidamente en los últimos años, siendo el origen del 23.3% de los ingresos por ventas de servicios en 2008; sin embargo, el monto de los pagos por este mismo concepto han crecido más rápidamente, lo que hace que la subcuenta de transporte registre un déficit creciente en los últimos años, en lo que ha sido determinante el encarecimiento de los combustibles (cuadro 42).

Los ingresos por transporte, tanto de carga como de pasajeros, han sido potenciados desde los años ochenta con la creación del Aeropuerto Internacional de El Salvador (AIES) y por ser el país el *hub* de operaciones de la empresa Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA); sin embargo, debe señalarse que el ritmo de crecimiento de este rubro se ha desacelerado desde 2002, estando en los últimos años por debajo de las tasas de crecimiento observadas en los ingresos por viajes y comunicaciones.

2.1.1.3 Comunicaciones

La subcuenta de comunicaciones ha presentado sostenidamente un superávit, el cual se había venido ampliado en los últimos años; no obstante, este superávit cayó en 2008, por los ingresos más bajos junto con el aumento en los gastos por comunicaciones. Hasta 2007, las exportaciones de servicios de comunicaciones crecieron sustancialmente en los últimos años, favorecidas, entre otros factores, por el auge de los "centros de llamadas" (muy ligados a la inversión extranjera directa, IED). Sin embargo, el monto de los ingresos por servicios de comunicación es bastante menor que lo que se percibe en concepto de viajes y servicios de transporte; además, su participación se ha

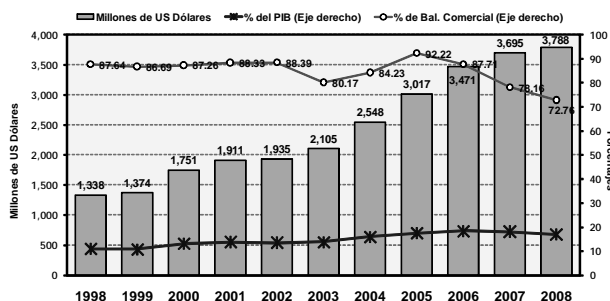
reducido en el total de exportaciones de servicios, debido al crecimiento más rápido de los ingresos por viajes.

2.1.2 Remesas

Los ingresos por remesas (se registran en la cuenta de transferencias dentro de la cuenta corriente) constituyen la segunda fuente más importante de ingresos de la balanza corriente, después de las exportaciones de bienes. Las remesas han crecido sostenidamente en todos los años, alcanzando un pico en su tasa de crecimiento en 2004, luego de que en 2000 registraran un máximo histórico que aún está vigente. Durante 2004-2006, las remesas crecieron a tasas de dos dígitos, no obstante, a partir de 2005, éstas se han venido desacelerando, para crecer únicamente 2.5% en 2008, cifra bastante por debajo de su tendencia histórica, aunque no la más baja.

La desaceleración de las remesas en los últimos años ha determinado que su representación con respecto al PIB y con respecto a las exportaciones, comenzará a disminuir en 2007, mostrando un descenso más agudo en 2008; además, a partir de 2006 se redujo su capacidad de financiar el déficit comercial. En 2007, las remesas representaban el 18.1% del PIB, mientras que en 2008 su participación fue de 17.1%; con respecto a las exportaciones, las remesas pasaron de representar el 92.8% en 2007 a 83.3% en 2008 (gráfica 52).

Gráfica 52
El Salvador: remesas
(Millones de dólares)



Fuente: Elaborado con datos del BCR.

En adición, las expectativas para 2009 no son muy optimistas; en el mejor de los casos, las remesas se desacelerarán aún más, y dependiendo de lo prolongado de la crisis y de la magnitud de sus efectos, éstas incluso podrían caer. No obstante, se estima que esta caída, de llegarse a dar, no será tan drástica como en otros países que son también importantes receptores de remesas, y cuyos ingresos por este concepto ya comenzaron a reducirse. A partir de agosto de 2008, las remesas cayeron en cuatro meses, al comparar los ingresos mensuales de remesas con los flujos recibidos en los mismos meses un año antes, lo que advierte de su desempeño futuro en los próximos meses.

El comportamiento de las remesas en los últimos meses ha sido determinado por la profundización de la crisis en Estados Unidos, que se ha traducido en un aumento significativo del desempleo, y específicamente del desempleo hispano, que es más alto que la tasa de desempleo nacional. A esto se añaden las medidas contra la inmigración ilegal que se vienen imponiendo en los últimos años, y que han hecho más difícil el acceso a empleo para los indocumentados.

2.2 Cuenta de capital y financiera

El saldo en la cuenta capital y financiera ha sido siempre positivo; no obstante, en 2007, el superávit (US\$1,379.8 millones), registró un aumento significativo luego de que se redujera un año antes. El superávit en la cuenta capital se redujo ligeramente, pero se registró un aumento importante en el saldo superavitario de la cuenta financiera.

2.2.1 Cuenta financiera

La cuenta financiera muestra el resultado de los movimientos de activos y pasivos financieros que mantiene el país con el exterior, así como también refleja el cambio en los activos de reserva. Tanto los activos

como los pasivos se desagregan en las subcuentas: a) inversión directa; b) inversión de cartera; y c) otra inversión; esta última incluye los créditos comerciales, préstamos, monedas y depósitos.

2.2.1.1 Activos

En 2008, el saldo de la subcuenta de activos presentó un superávit de US\$287.4 millones (sin incluir los activos de reserva), luego de presentar un déficit de US\$406.9 millones en 2007. El superávit en la subcuenta activos es resultado del saldo positivo de las subcuentas de inversión de cartera y otra inversión, que muestra que en 2008 hubo una disminución neta de este tipo de activos que poseen los salvadoreños. Por el contrario, la IED, dentro de los activos, presentó un déficit de US\$65.4 millones, indicando un aumento neto de la inversión realizada por salvadoreños en el exterior.

2.2.1.2 Pasivos

La subcuenta de pasivos ha sido siempre superavitaria, el saldo positivo indica un aumento neto de los pasivos que el país tiene con el extranjero. En 2007 se registró un saldo de US\$936.7 millones en esta subcuenta, y en 2008 de US\$1,346.3 millones, un incremento del 43.7%.

Dentro de la subcuenta de pasivos, sobresale el hecho que las entradas de IED pasaran de US\$218.9 millones en 2006 a US\$1,525.6 en 2007. Sin embargo, al mismo tiempo, en 2007, prácticamente no se registró entradas de inversión de cartera en el país, luego de que ésta experimentara un aumento porcentual considerable un año antes; mientras que las entradas por "otras inversiones financieras" fueron menores que las de un año antes.

El repunte de la IED en 2007, está asociado con la venta de bancos salvadoreños a inversionistas extranjeros, proceso que se ha venido dando desde 2005. En 2007,

las entradas de IED están determinadas, en buena parte, por la adquisición de Inversiones Financieras Bancosal por parte del grupo panameño Banistmo, lo que permitió que Panamá se ubicara en la segunda posición como origen de la IED en el país. Por otro lado, parte de la IED que ha venido a El Salvador busca entrar al mercado estadounidense, aprovechando el acceso preferencial que el CAFTA otorga al país.

En cuanto a las entradas de inversión de cartera en 2007, los pobres resultados en estos ingresos pueden reflejar la mayor aversión al riesgo de los inversionistas como consecuencia de la crisis.

En 2008, los ingresos por IED llegaron a US\$784.2 millones, un 48% menor que los observados en 2007, año en el que la IED fue significativamente alta, tal como se explicó anteriormente. En 2008, los ingresos en concepto de "otra inversión" alcanzaron los US\$693.4 millones, superando significativamente los in-flujos captados un año antes por este concepto; sin embargo, en 2008, de nuevo no hubo entradas por inversión de cartera, así como sucedió un año antes.

PROESA, la agencia de promoción de inversiones, ha desempeñado un papel muy activo en la atracción de inversión extranjera, la que ha tratado de orientar hacia sectores de mayor tecnología y mayor valor agregado, pero donde siempre se destacan las inversiones en el sector textil y de confección.

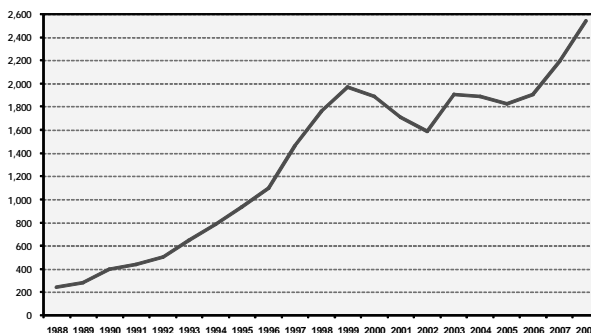
Estados Unidos es el principal origen de la IED en el país, con un saldo a finales de 2008 de US\$1,999.8 millones, y una participación del 35%, seguido de Panamá (24%), México (12.6%), e Islas Virgenes (6.3%). Debe mencionarse que la inversión mexicana aumentó notoriamente en 2004, mientras que la IED proveniente de Francia cayó drásticamente en ese mismo año. En 2007 se registraron aumentos agudos de IED proveniente de Estados Unidos y Panamá, pero al mismo tiempo se experimentó una reducción de IED de Ecuador, Chile y Holanda, entre otros, pero la participación de estos países en la IED es baja. En 2008, los aumentos más importantes en los saldos de IED correspondieron a Panamá y Estados Unidos.

En 2008, un 32.5% de la IED está concentrado en el sector financiero, siguiéndole el sector industrial

(16.1%), comunicaciones (16%) y el de electricidad (15.4%); estos dos últimos sectores fueron privatizados en 1998, mientras que las instituciones financieras locales fueron adquiridas por capital extranjero en años recientes.

Finalmente, en relación con las reservas internacionales netas (RIN), éstas crecieron sostenidamente desde los ochenta, acelerándose este crecimiento a finales de los noventa, previo a la dolarización, hasta alcanzar un máximo en 1999 (gráfica 53); durante 2000-2002 cayeron, para aumentar significativamente en 2003, pero sin alcanzar el máximo observado en 1999, y se mantuvieron alrededor de ese nivel durante 2003-2006. En 2007 y 2008 las RIN aumentaron en forma importante, alrededor de un 15% cada año, alcanzando un máximo histórico a finales de 2008 con un monto de U\$2,540.9 millones.

Gráfica 53
BCR: Nivel de Reservas Internacionales Netas,
(Saldo a fin de año, millones de dólares)



Fuente: Elaborado con datos del BCR.

3. Principales socios comerciales

Con respecto a los mercados de destino, en los noventa, Estados Unidos ganó presencia rápidamente, en buena parte por el crecimiento de la maquila; sin embargo, en los últimos años se han incorporado nuevos mercados,

reduciéndose la participación de Estados Unidos como mercado de destino. No obstante, Estados Unidos continúa siendo por un buen margen el principal comprador, y Centroamérica, en su conjunto, es siempre el segundo mercado al que se dirigen las exportaciones, lo que aumenta el riesgo en situaciones de crisis si consideramos que las economías centroamericanas son altamente dependientes también de la economía estadounidense.

En 1989, Estados Unidos adquirió el 35% de las exportaciones de El Salvador, seguido de Guatemala comprador del 21% de las exportaciones salvadoreñas; en 1995, Estados Unidos tenía una participación de 51% y Guatemala de sólo el 13%; para 2001, el 63% de las exportaciones salvadoreñas tenían como destino Estados Unidos y el 12% fueron vendidas a Guatemala.

En 2008, los principales socios comerciales del país por el lado de las exportaciones fueron: Estados Unidos (48.0%), Guatemala (13.6%), Honduras (13%), Nicaragua (5.5%), y Costa Rica (3.7%) (cuadro 43); en conjunto, el 83.3% de las exportaciones salvadoreñas se vendieron en el mercado estadounidense y los países centroamericanos, concentrándose sobre todo en Estados Unidos y Guatemala.

Estados Unidos es, por un buen margen, el principal destino, sin embargo, ha perdido participación en los últimos años -cayendo dos puntos en 2008-, luego de que llegara a adquirir un 67.6% de las exportaciones salvadoreñas en 2003 (a pesar de que a partir de marzo de 2006 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio con ese país). En el comportamiento de las ventas al mercado estadounidense ha sido determinante el freno en el crecimiento de las exportaciones de maquila y su contracción en 2005 y 2006, que no pudo ser compensada completamente por el crecimiento rápido de las ventas de alcohol etílico a Estados Unidos, ni por el crecimiento de las exportaciones de bienes alimenticios y agroindustriales a ese país.

Al mismo tiempo que Estados Unidos reducía su participación como destino de las exportaciones, ganaban presencia las ventas a Centroamérica, sobre todo por el crecimiento de las exportaciones a Honduras, Guatemala y Nicaragua; con Honduras se ha experimentado un rápido crecimiento de las

Cuadro 43
El Salvador: Saldo comercial por países
enero - diciembre 2008
(Millones de US dólares)

Países	Exportaciones		Importaciones		Saldo comercial	
	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total
Total	4,549.1	100.0	9,754.4	100.0	(5,205.3)	(100.0)
I. Países industrializados	2,546.4	56.0	4,089.3	41.9	(1,542.9)	(29.6)
A. Grupo de los siete (G.7)	2,390.0	52.5	3,893.1	39.9	(1,503.1)	(28.9)
Estados Unidos	2,184.3	48.0	3,336.6	34.2	(1,152.3)	(22.1)
Alemania	123.1	2.7	154.9	1.6	(31.8)	(0.6)
Japón	18.8	0.4	186.9	1.8	(168.1)	(3.2)
Francia	7.6	0.2	49.4	0.5	(41.8)	(0.8)
Reino Unido	7.9	0.2	17.6	0.2	(9.7)	(0.2)
Canadá	36.2	0.8	69.5	0.7	(33.3)	(0.6)
Italia	12.2	0.3	78.1	0.8	(65.9)	(1.3)
B. Otros	156.4	3.4	196.2	2.0	(39.8)	(0.8)
España	105.7	2.3	94.0	1.0	11.7	0.2
Bélgica Luxemburgo	22.7	0.5	50.4	0.5	(27.7)	(0.5)
Holanda (Países Bajos)	27.9	0.6	37.0	0.4	(9.1)	(0.2)
Dinamarca	-	-	14.8	0.2	(14.8)	(0.3)
II. Países en desarrollo	1,854.5	40.8	3,621.0	37.1	(1,766.5)	(33.9)
A. Centroamérica	1,627.9	35.8	1,662.1	17.0	(34.2)	(0.7)
Guatemala	620.6	13.6	826.8	8.5	(206.2)	(4.0)
Costa Rica	166.2	3.7	261.0	2.7	(94.8)	(1.8)
Nicaragua	251.8	5.5	198.9	2.0	52.9	1.0
Honduras	589.4	13.0	375.4	3.8	214.0	4.1
B. Otros	226.6	5.0	1,958.9	20.1	(1,732.3)	(33.3)
Panamá 1/	122.8	2.7	198.7	2.0	(75.9)	(1.5)
Argentina	0.1	0.0	77.5	0.8	(77.4)	(1.5)
Brasil	4.9	0.1	330.3	3.4	(325.4)	(6.3)
Chile	17.2	0.4	163.7	1.7	(146.5)	(2.8)
México	48.3	1.1	874.5	9.0	(826.2)	(15.9)
Venezuela	8.1	0.2	193.9	2.0	(185.8)	(3.6)
Belice	17.2	0.4	2.4	0.0	14.8	0.3
Taiwán	8.0	0.2	118.0	1.2	(110.0)	(2.1)
III. Demás países	148.1	3.3	2044.2	21.0	(1,896.1)	(36.4)
Países seleccionados						
Federación de Rusia	1.8	0.0	51.5	0.5	(49.7)	(1.0)
China	7.1	0.2	482.6	4.9	(475.6)	(9.1)
Ecuador	5.9	0.1	354.3	3.6	(348.5)	(6.7)

Incluye maquila

Cifras preliminares

1/ Incluye zona del canal

Fuente: Elaborado con datos del Informe Comercio Exterior. Banco Central de Reserva.

exportaciones a ese país en años recientes, lo que ha hecho que se ubique cada vez más cerca de la posición de Guatemala como mercado de destino de bienes salvadoreños.

En 2008, en particular, se registraron aumentos importantes en el valor exportado a Canadá y Holanda, aunque cada uno de estos mercados tienen una participación menor al 1% dentro de los socios comerciales; en el caso de Canadá, sobresalen las ventas

de café y melaza, y con Holanda, en 2008, el principal producto de exportación fue el alcohol etílico.

Por el lado de las importaciones, en 2008, continúa siendo Estados Unidos el principal socio comercial (34.2%), aunque con una participación menor que la que tiene como destino de las exportaciones (cuadro 43), le sigue México (9%), Guatemala (8.5%), China (5%) y Honduras (3.9%). En el caso de México las variaciones en las compras de petróleo inciden fuertemente en el comportamiento de las importaciones que se hacen de ese país; en cuanto a China, este mercado ha ganado rápidamente presencia como abastecedor de bienes a la economía salvadoreña; en 2000 China ocupaba la posición 22 como abastecedor de importaciones del país y en 2005 ya era el noveno socio comercial por el lado de las importaciones.

En 2008, de todos los países con los que se tienen en vigencia acuerdos de libre comercio (Centroamérica, México, República Dominicana, Chile, Panamá, Estados Unidos y Taiwán), sólo con Honduras, República Dominicana y Nicaragua se logró un superávit, situación que ha prevalecido en años anteriores (cuadro 44). En 2008, sobresale el aumento de las ventas a Honduras y Estados Unidos.

En general, desde hace más de una década, El Salvador mantiene una situación deficitaria con Centroamérica, déficit que se amplió significativamente en 2000, y se mantuvo alto en los años posteriores (gráfica 54). Sin

embargo, desde 2006, la brecha comercial con Centroamérica se ha venido reduciendo, contrayéndose un 70.1% en 2008, cuando se pasó de un déficit de US\$114.0 millones en 2007 a sólo US\$34.1 millones un año después.

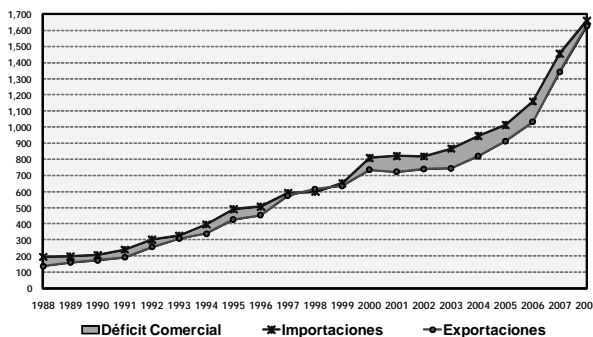
4. Indicadores de comercio exterior

El coeficiente de apertura externa (exportaciones más importaciones con respecto al PIB) de la economía salvadoreña ha crecido rápidamente en forma sostenida desde 1989, pasando de 35.4% en 1989 a 64.7% en 2008; la apertura externa en este último año superó en cerca de dos puntos porcentuales el valor que se tenía en 2007; encontrándose, además, alrededor de cuatro puntos por arriba del coeficiente de apertura de años anteriores (cuadro 45).

El grado de apertura de la economía salvadoreña ha estado marcado, sobre todo, por el crecimiento más rápido de las importaciones, las que aumentaron su participación con respecto al PIB en 20 puntos porcentuales desde 1989 a 2008. En los últimos años, el alza en el valor importado de petróleo y sus derivados ha sido decisiva en el crecimiento de las importaciones.

Las exportaciones han crecido más lentamente que las importaciones, oscilando su participación alrededor del 20% del PIB desde 1997. No obstante, al comparar el nivel de las exportaciones con respecto al PIB de 2008 (20.6%) con el de 1989 (11.4%), se observa un aumento de más de nueve puntos porcentuales.

Gráfica 54
El Salvador: Comercio con Centroamérica
(Millones de dólares)



Fuente: Elaborado con datos del BCR.

Cuadro 44
El Salvador: comercio con países con los que se tiene TLC vigentes o en proceso
Enero - diciembre
(Millones de US dólares y de kilogramos)

Concepto	2008		2007		Variaciones			
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	%	Volumen	%
I. Exportaciones	<u>4.109.8</u>	<u>2.460.2</u>	<u>3.597.9</u>	<u>2.187.6</u>	<u>511.8</u>	<u>14.2</u>	<u>272.6</u>	<u>12.5</u>
A. Mercado Común								
Centroamericano*	<u>1.627.9</u>	<u>1.304.6</u>	<u>1342.6</u>	<u>1285.9</u>	<u>285.3</u>	<u>21.3</u>	<u>18.6</u>	<u>1.5</u>
Guatemala	620.6	502.3	539.5	505.2	81.0	15.0	(2.8)	(0.6)
Honduras	589.4	440.9	445.6	445.0	143.8	32.3	(4.1)	(0.9)
Nicaragua	251.8	253.7	220.3	236.2	31.5	14.3	17.5	7.4
Costa Rica	166.2	107.7	137.2	99.4	29.0	21.1	8.3	8.4
B. Panamá	122.8	89	90.6	63.9	32.3	35.7	25.0	39.1
C. Canadá	36.2	82.7	12.0	2.3	24.3	202.1	80.4	3495.7
D. México	48.3	22.0	47.5	35.8	0.7	1.5	(13.8)	(38.6)
E. Rep. Dominicana	62.3	55.2	63.4	48.0	(1.1)	(1.6)	7.3	15.3
F. Chile	17.2	32.8	2.6	7.0	14.5	558.4	25.8	368.6
G. Estados Unidos **	2,184.3	853.2	2,028.1	716.0	156.1	7.7	137.1	19.1
H. Colombia	2.8	2.3	5.5	1.3	(2.7)	(48.3)	0.9	124.8
I. Taiwán	8.0	18.6	5.7	27.2	2.3	41.1	(8.6)	(31.5)
II. Importaciones	<u>6.605.8</u>	<u>5.525.5</u>	<u>6.014.3</u>	<u>5.664.7</u>	<u>591.6</u>	<u>9.8</u>	<u>(139.3)</u>	<u>(2.5)</u>
A. Mercado Común								
Centroamericano	<u>1.662.1</u>	<u>1.880.6</u>	<u>1.456.6</u>	<u>1.979.6</u>	<u>205.5</u>	<u>14.1</u>	<u>(99.0)</u>	<u>(5.0)</u>
Guatemala	826.8	1,201.2	744.1	1245	82.7	11.1	(43.8)	(3.5)
Honduras	375.4	371.8	299.5	416.8	75.9	25.3	(45.0)	(10.8)
Nicaragua	198.9	169.7	164.4	149.9	34.5	21.0	19.9	13.2
Costa Rica	261	137.9	248.5	167.8	12.5	5.0	(29.8)	(17.7)
B. Panamá 1/	198.7	51.1	187.7	50.5	11.0	5.9	0.6	0.9
C. Canadá	69.5	70.3	55.5	64.0	14.1	25.3	6.3	9.8
D. México	874.5	678.5	843.1	904	31.4	3.7	(225.5)	(25.0)
E. Rep. Dominicana	8.9	3.3	6.5	3.0	2.3	35.1	0.3	8.7
F. Chile	163.7	150.1	140.7	168.9	23.0	16.3	(18.8)	(11.1)
G. Estados Unidos **	3,336.6	2,499.1	3,146.5	2,434.8	190.2	6.0	64.3	2.6
H. Colombia	173.9	143.4	83.2	28.9	90.7	109.0	114.5	396.3
I. Taiwán	118	49.2	94.6	31.0	23.4	24.7	18.2	58.7
III. Saldo (I-II)	<u>(2.496.1)</u>	<u>(3.065.2)</u>	<u>(2.416.3)</u>	<u>(3.477.1)</u>	<u>(79.8)</u>	<u>3.3</u>	<u>411.9</u>	<u>(11.8)</u>
A. Mercado Común								
Centroamericano	<u>(34.2)</u>	<u>(576.0)</u>	<u>(114.0)</u>	<u>(693.6)</u>	<u>79.8</u>	<u>(70.0)</u>	<u>117.6</u>	<u>(17.0)</u>
Guatemala	(206.2)	(698.9)	(204.6)	(739.9)	(1.6)	0.8	41.0	(5.5)
Honduras	214.1	69.1	146.1	28.2	67.9	46.4	40.9	144.8
Nicaragua	52.9	84.0	55.9	86.3	(3.0)	(5.3)	(2.3)	(2.6)
Costa Rica	(94.8)	(30.2)	(111.3)	(68.4)	16.5	(14.8)	38.1	(55.8)
B. Panamá	(75.9)	37.9	(97.2)	13.4	21.3	(21.9)	24.5	182.4
C. Canadá	(33.3)	12.4	(43.5)	(61.7)	10.2	(23.4)	74.1	2,002.0
D. México	(826.2)	(656.5)	(795.6)	(868.2)	(30.6)	3.8	211.7	(24.5)
E. Rep. Dominicana	53.5	51.9	56.9	45.0	(3.4)	(6.0)	7.0	15.8
F. Chile	(146.5)	(117.3)	(138.0)	(161.9)	(8.5)	6.2	44.5	(27.5)
G. Estados Unidos **	(1,152.3)	(1,645.9)	(1,118.3)	(1,718.7)	(34.0)	3.0	72.8	(4.2)
H. Colombia	(171.2)	(141.1)	(77.7)	(27.6)	(93.4)	120.2	(113.6)	411.5
I. Taiwán	(109.9)	(30.6)	(88.9)	(3.8)	(21.0)	23.7	(26.7)	705.2

(*) Incluye productos tradicionales

(**) Incluye maquila

1/ Incluye zona del canal

Fuente: Elaborado con datos del Informe Comercio Exterior. Banco Central de Reserva.

Cuadro 45
El Salvador: Indicadores del Sector Externo. Porcentajes

Años	Relación Exportaciones/PIB		Relación Importaciones/PIB		Grado de apertura de la economía		Déficit Comercial/PIB	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1989	9.80	11.36	22.88	24.05	32.69	35.41	13.08	12.69
1990	12.11	13.81	26.30	27.58	38.41	41.39	14.18	13.77
1991	11.07	13.64	26.47	28.55	37.54	42.19	15.40	14.91
1992	10.04	13.37	28.53	31.15	38.57	44.52	18.49	17.78
1993	10.69	14.88	27.74	30.91	38.43	45.79	17.05	16.04
1994	10.12	15.45	27.87	31.85	37.99	47.30	17.75	16.40
1995	10.58	17.39	30.07	35.04	40.65	52.43	19.49	17.65
1996	9.93	17.34	25.89	31.23	35.82	48.58	15.97	13.89
1997	12.31	21.79	26.77	33.58	39.08	55.37	14.46	11.79
1998	10.47	20.33	25.99	33.05	36.46	53.38	15.52	12.72
1999	9.44	20.14	25.19	32.85	34.63	52.99	15.75	12.71
2000	10.15	22.39	28.89	37.67	39.04	60.06	18.74	15.27
2001	8.78	20.73	27.99	36.39	36.77	57.12	19.21	15.66
2002	8.65	20.94	27.27	36.24	35.92	57.18	18.62	15.30
2003	8.34	20.79	29.07	38.24	37.41	59.03	20.73	17.45
2004	8.75	20.92	30.83	40.06	39.58	60.98	22.08	19.14
2005	9.35	20.02	32.13	39.19	41.48	59.21	22.78	19.17
2006	10.35	19.86	34.95	41.08	45.30	60.94	24.60	21.22
2007*	10.70	19.56	36.69	42.76	47.39	62.32	25.99	23.21
2008*	11.85	20.57	38.31	44.11	50.16	64.68	26.46	23.54

(1) Sin maquila.

(2) Con maquila

(*) Cifras preliminares, revisadas a diciembre de 2008.

Fuente: Elaborado por Fusades, con información proporcionada por el BCR.

Anexo

98

Indicadores de concentración de exportaciones

Años	Número fracciones exportadas		Índice de Herfindahl (*)
	Total	Por un valor mayor a los US\$100 mil	
1996	2000	400	
2000	2892	607	
2005	2963	681	0.020308421
2008	3021	771	0.023448363

No incluye maquila

(*) Entre más cercano a 1, mayor concentración

Fuente: elaboración propia

Indicadores de concentración de mercados

Años	Número de mercados de destino			Índice de Herfindahl (*)
	Total	Por un valor mayor a US\$1 millón	Por un valor mayor a US\$10 millones	
1997	82	34	16	0.320000000
2000	94	27	13	0.450000000
2005	105	37	15	0.322116720
2008	112	44	17	0.272849983

Incluye maquila

(*) Entre más cercano a 1, mayor concentración

Fuente: elaboración propia

RECURSOS NATURALES

Sector agropecuario
Medio ambiente



V.

SECTOR AGROPECUARIO

Los últimos años han mostrado un crecimiento renovado en el agro salvadoreño, debido especialmente a un mejor ambiente de precios para los productos primarios, incluyendo los granos, café y azúcar. También se pueden percibir resultados de los diferentes esfuerzos de diversificación en frutas y hortalizas, aunque todavía son limitados. Durante el último quinquenio, el sector ha gozado de una mayor priorización política, lo cual se ha traducido en un aumentado fondeo gubernamental; a la vez, las exportaciones agroindustriales han experimentado más dinamismo, y se ha logrado la introducción limitada de mecanismos innovadores, como los fondos concursables o competitivos para la investigación.

101

Sin embargo, el gobierno ha incursionado en la provisión de bienes y servicios privados, como sistemas de microrriego y semillas mejoradas; un alto porcentaje de los recursos nuevos han sido dedicados a estos esfuerzos. También ha intentado influenciar los precios de productos sensibles, en este caso, el frijol rojo. Asimismo, el sector enfrenta el desafío de mayores costos de producción e incertidumbre en la oferta laboral rural, incluyendo el envejecimiento de los productores. A la vez, y frente a la coyuntura de altos precios de los alimentos, existe la tentación de enfocarse en medidas de política de beneficio en el corto plazo, en lugar de dedicar mayores recursos y esfuerzos en actividades para fortalecer el potencial del crecimiento y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial en el largo plazo. Dado que la transformación productiva requiere muchos años, quizás décadas, es clave la construcción de una visión de largo plazo que se convierta en política del estado.

El papel del estado en el agro debe cambiar; ya no debe estar involucrado directamente en la comercialización y producción, ni en la provisión de insumos, ni en el establecimiento de precios y con un papel cada vez menos significativo en el suministro de servicios de asistencia técnica. También se requieren políticas modernas para guiar los servicios privados y la legislación y reglamentos necesarios, financiar actividades importantes incluyendo la investigación y la extensión para los pequeños productores, y participar con capital en coinversiones en nueva infraestructura y empresas importantes para la modernización del sector. Por otro lado, es el sector productivo que debe llevar la

batuta en el desarrollo futuro del sector. En algunos casos, el gobierno puede proporcionar incentivos, hasta coinversiones, pero se espera que un marco de políticas transparente y moderno sea un incentivo importante para que el sector privado se involucre de lleno en toda la gama de actividades del sector y del ámbito rural.

En el resto de este capítulo se analizan diferentes indicadores del desempeño reciente del sector agropecuario, y se detallan recomendaciones de política para su crecimiento, competitividad y modernización.

1. Producción

Según cifras oficiales, el sector agropecuario y agroindustrial ha experimentado un crecimiento fuerte durante los últimos años, después de un período de poco dinamismo. El PIB agropecuario creció a una tasa promedio de 7.1% anual entre 2005 y 2008, comparado con 3.6% para la economía global (cuadro 46). Es una reversión de tendencia, después de tener un

102

Cuadro 46
Producto interno bruto agropecuario (PIBA) y agroindustrial

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A PRECIOS CONSTANTES DE 1990										
(Porcentajes de variación anual)										
PIB	3.4	2.2	1.7	2.2	1.8	1.5	3.1	4.2	4.7	2.5
PIBA	7.7	(3.1)	(2.6)	0.1	0.1	3.2	4.9	7.5	8.6	7.3
Café oro	15.2	(14.5)	(14.0)	(13.9)	(12.3)	(2.0)	2.2	(0.4)	9.3	1.5
Algodón	100.0	62.6	(59.3)	4.1	-	345.6	300.0	(25.0)	(77.8)	(50.0)
Granos básicos	18.7	(8.1)	(0.5)	7.1	(0.8)	3.9	0.7	11.2	11.3	19.1
Caña de azúcar	(3.1)	(1.4)	(2.5)	(2.1)	(1.8)	2.7	(1.1)	(4.4)	4.8	2.4
Otras agrícolas	2.9	2.0	2.0	1.1	3.0	2.5	14.4	14.4	10.2	10.0
Ganadería	2.3	2.4	0.1	1.3	1.8	2.5	3.6	8.0	7.7	7.2
Avicultura	8.2	7.4	(1.6)	6.5	6.1	6.0	4.8	2.7	5.8	(10.2)
Silvicultura	2.0	1.0	0.5	-	2.5	2.0	2.7	4.6	5.4	13.5
Pesca	(17.5)	(4.6)	4.7	(2.6)	10.0	15.0	6.8	20.1	8.6	8.5
PIB agroindustria	3.8	4.4	5.0	1.5	2.1	3.0	2.7	3.6	4.9	2.3
Carne y productos	3.2	3.4	4.7	(3.3)	(1.5)	1.3	1.8	9.0	5.2	1.0
Productos lácteos	1.5	5.6	3.3	3.4	1.6	2.6	2.1	9.0	5.4	1.9
Productos de la pesca	(31.2)	(25.5)	7.1	(22.9)	10.1	(6.7)	-	-	200.0	33.3
Molinería y panadería	(1.0)	2.0	6.7	0.3	4.4	3.3	4.2	5.9	5.5	3.1
Azúcar	3.9	4.3	3.2	(1.9)	6.2	5.5	4.0	0.3	5.4	2.5
Otros productos alimenticios	3.7	6.8	5.6	8.1	2.5	2.6	1.8	3.8	4.8	2.8
Bebidas	10.3	5.2	5.7	0.8	(2.7)	1.2	1.1	1.0	3.7	1.6
Madera y sus productos	3.7	1.5	0.3	4.1	2.7	3.4	3.9	1.2	3.3	(2.0)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A PRECIOS CORRIENTES										
(Estructura porcentual)										
PIBA	10.5	9.8	9.4	8.5	8.3	8.9	9.7	10.1	11.2	12.2
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Café oro	20.5	16.2	8.5	7.3	8.0	8.1	9.8			
Algodón	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1			
Granos básicos	17.6	19.7	21.6	17.4	16.6	21.3	18.6			
Caña de azúcar	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3	2.9	2.4			
Otras agrícolas	24.8	25.0	31.6	33.2	33.5	31.6	34.9			
Ganadería	14.1	14.7	14.7	16.3	15.6	13.8	12.2			
Avicultura	8.4	9.3	8.7	9.6	9.4	9.3	10.8			
Silvicultura	7.5	7.9	8.0	8.8	9.0	8.2	7.1			
Pesca	4.1	4.0	3.9	4.1	4.7	4.8	4.2			
PIB agroindustria	8.2	8.1	8.1	8.1	7.8	7.9	7.5			
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Carne y productos	8.7	9.2	9.2	9.0	9.4	8.4	8.3			
Productos lácteos	9.0	9.4	9.3	8.5	9.5	9.8	9.3			
Productos de la pesca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
Molinería y panadería	25.5	25.4	25.6	25.7	26.1	26.2	27.8			
Azúcar	7.4	6.9	8.0	7.7	6.9	6.5	6.0			
Otros productos alimenticios	25.4	25.2	23.8	24.7	24.6	25.3	25.7			
Bebidas	18.5	18.6	18.6	18.8	17.6	17.9	16.9			
Madera y sus productos	5.6	5.3	5.4	5.6	5.9	5.9	6.0			

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva.

decrecimiento promedio de 0.5% anual entre 2000 y 2004. Para la agroindustria, su crecimiento ha sido más estable, 3.4% durante los últimos cuatro años, y 3.2% en el quinquenio anterior.

El crecimiento dinámico del sector agropecuario resulta del mejoramiento de los precios internacionales para los bienes principales, el generalmente buen clima experimentado durante el quinquenio, y el mayor fondeo y atención política hacia el sector.

Otro indicador de tendencia interesante para el sector agropecuario y agroindustrial es su importancia dentro de la economía. En el transcurso del desarrollo económico de un país, es normal que el sector agropecuario primario pierda importancia frente al desarrollo de otros sectores. Sin embargo, en los últimos años, según las cifras oficiales, el sector agropecuario primario ha recuperado importancia, debido, en parte, al menor dinamismo de otros sectores; en 2008, el agro aportó el 12.2% del PIB a precios corrientes, la mayor cifra desde 1998 (cuadro 46). Por otro lado, el aporte del agro a la economía no está limitado a la producción primaria, ya que la mayoría de agroindustrias tiene vínculos estrechos con la producción local. Al agregar la proporción del PIB que proviene de la agroindustria, alrededor de 7.5% cada año, a la producción agropecuaria, se puede percibir que el sector

agropecuario ampliado representa aproximadamente 18% de la economía salvadoreña.

2. Precios y comercio

En los precios internacionales de los principales productos agropecuarios, el año 2006 significó el inicio de las fuertes alzas para granos, oleaginosas, y luego, productos pecuarios (cuadro 47), y los niveles se mantuvieron hasta el tercer trimestre de 2008. El índice global de precios agropecuarios internacionales incrementó 33% en 2006, 20% en 2007, y 27% en 2008. Los precios para países importadores también fueron exacerbados por el aumento sustancial en fletes internacionales debido al costo de petróleo y mayor demanda para carga en el ámbito mundial.

Un indicador importante del bienestar de los productores agropecuarios son los precios que reciben, pero aún más importante es su remuneración en relación con los precios en el resto de la economía, que reflejan los bienes y servicios que los productores tienen que comprar, indicando la paridad de precios. Un buen proxy para

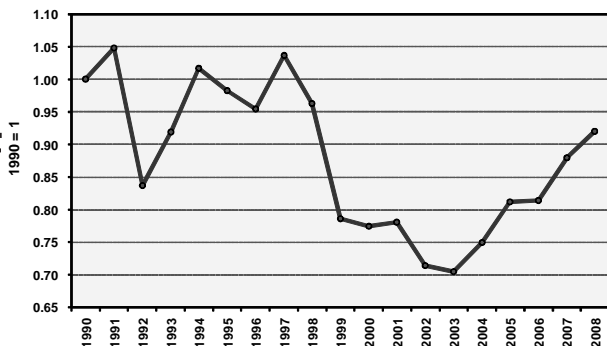
Cuadro 47
Precios internacionales de productos agropecuarios

Producto	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Café arábica (c/kg)	141.5	177.4	253.2	252.2	272.4	308.2
Maíz amarillo (\$/tm)	105.4	111.8	98.7	121.9	163.5	223.1
Maíz blanco (\$/tm)	141.9	126.3	106.2	141.8	215.4	262.1
Soya, Rotterdam (\$/tm)	264.0	306.5	274.7	268.6	384.4	523.0
Arroz, US (\$/tm)	283.2	372.3	319.2	393.5	435.9	781.8
Camarón, México (c/kg)	1,144	1,020	1033.8	1024.0	1009.6	1069.0
Azúcar, mundial (c/kg)	15.6	15.8	21.8	32.6	22.2	28.2
Petróleo (\$/bbl)	28.9	37.7	53.4	64.3	71.1	97.0
Urea, Oeste Europa (\$/tm)	138.9	175.3	219.0	222.9	309.4	492.7
<i>Índices (2000 = 100)</i>						
Agricultura	94.5	104.7	113.0	150.4	180.6	229.5
Energía	126.3	164.9	233.4	220.9	244.8	342.0
Fertilizantes	106.2	126.6	134.9	168.6	240.1	566.7

Fuente: Banco Mundial, FAO y US Grains Council.

estos niveles relativos de precios es el deflactor sectorial del PIB. Durante 2008, la relación del deflactor del PIB agropecuario con otros sectores económicos continuó su mejoramiento iniciado en 2004, aunque los productores agropecuarios todavía no recuperan su poder de compra de 1990 (gráfica 55).

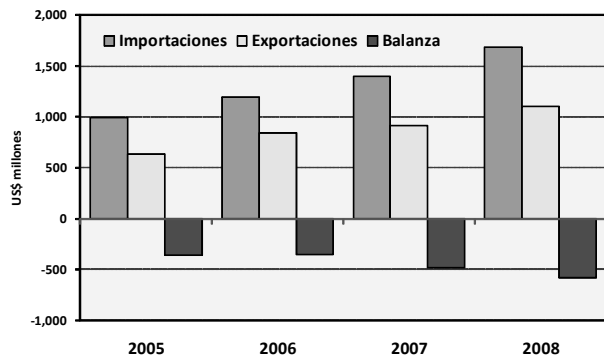
Gráfica 55
Relación de deflactor del PIB agropecuario con otros sectores económicos, base 1990



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

La brecha comercial del sector agropecuario y agroindustrial en El Salvador se profundizó en 2008 (gráfica 56), ya que aunque los volúmenes de importación de muchos productos primarios no aumentaron, por ejemplo, leche en polvo, frijol y trigo, los precios unitarios experimentaron incrementos tan significativos que el valor total de las importaciones incrementó desde US\$1.40 mil millones en 2007 a

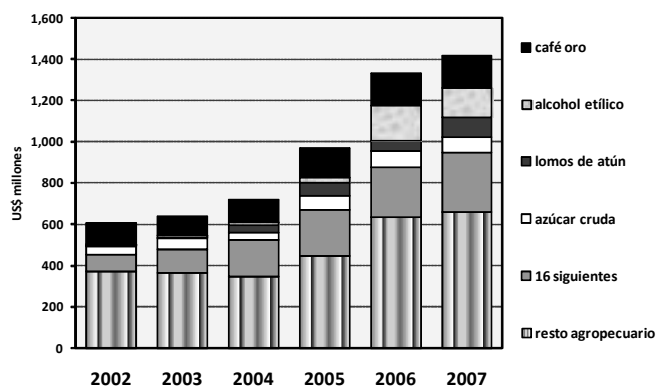
Gráfica 56
Comercio agropecuario de El Salvador



Fuente: Banco Central de Reserva.

US\$1.68 mil millones en 2008. Este cambio es a pesar del incremento de 20.8% en el valor de las exportaciones agroalimentarias, alcanzando US\$1.1 mil millones para el año. Al analizar las exportaciones, es interesante dar seguimiento al nivel de diversificación de ellas. Después de los cuatro productos más importantes (café, alcohol etílico, lomos de atún y azúcar), el valor total de los 16 siguientes productos ha crecido durante el último quinquenio, lo cual señala que hay más productos que están alcanzando mayores valores de exportación (gráfica 57).

Gráfica 57
Exportaciones agropecuarias y agroindustriales de El Salvador



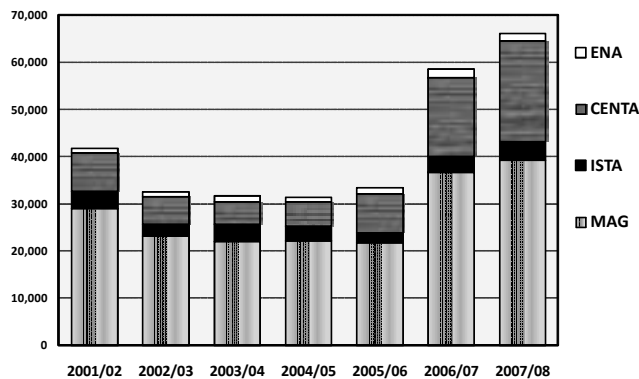
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

Gran parte del impetu a las exportaciones agropecuarias han sido las oportunidades del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés). Pero el CAFTA también representa un desafío clave para los sectores más sensibles del agro salvadoreño, varios granos, lácteos y carnes. Estos productos lograron períodos largos de desgravación arancelaria, entre el año 15 y 20 de vigencia del acuerdo, con desde 6 hasta 10 años de gracia antes de iniciar la desgravación, y una exclusión del producto más sensible, maíz blanco, de la desgravación. Sin embargo, ya pasaron dos años de vigencia del tratado, y todavía no existe claridad sobre los esfuerzos estratégicos de largo plazo para lograr la reconversión competitiva o el cambio de actividad de estos productores de bienes sensibles.

3. El sector agropecuario como prioridad política

Después de sufrir reducciones fuertes en el presupuesto del ramo de agricultura durante los últimos quinquenios, el sector agropecuario recibió mayor atención y fondeo gubernamental durante la administración anterior. Este nuevo énfasis se refleja en el presupuesto otorgado al MAG y las instituciones afines, con un total de US\$66.9 millones en 2007/08, un aumento de 76% comparado con 2004/05 (gráfica 58).

Gráfica 58
Presupuesto ejecutado, Ramo de Agricultura (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en Memorias de Labores del MAG.

Sin embargo, el mayor fondeo no necesariamente se traduce en mejoras en el servicio hacia los productores, ni en cambios sustantivos en el sector. La disponibilidad de más recursos tiene que ser apalancado con cambios en los procesos y estructuras al servicio del sector. Y como lo señala Fusades en otros documentos de estrategia para este quinquenio, en el MAG, como en el resto del gobierno, no existe una cultura de evaluación de programas y políticas, para asegurar que los recursos del estado se están invirtiendo en actividades de mayor provecho para el desarrollo del sector agropecuario.

Asimismo, muchos observadores del sector señalan como clave, la falta de una visión clara de largo plazo para la modernización y competitividad del sector.

Finalmente, el mayor fondeo ha facilitado la tendencia a proporcionar insumos y equipos directamente a los productores. Por ejemplo, la administración anterior realizó programas de entrega de paquetes agrícolas (semilla y otros insumos) sin retribución ninguna por parte de los productores de granos básicos y ganaderos. El programa ha crecido cada año, y con la justificación de la crisis de precios de los alimentos y el alza del costo de los fertilizantes, en 2008, el programa benefició a casi 300 mil productores con un costo total de US\$22.7 millones, incluyendo una donación de US\$9.2 millones de la República de Taiwán (cuadro 48). Se entregaron semillas de maíz blanco, frijol, sorgo, arroz, pasto y hortalizas.

Cuadro 48
Costo y cobertura del Programa de Paquetes Agrícolas del MAG

Año	Bene- ficiarios	Área (mz)	Inversión (US\$ mil)
2004	19,762	19,762	185.9
2005	67,338	68,310	1,394.1
2006	102,940	75,702	3,393.2
2007	200,145	208,215	9,069.8
2008	290,722	362,384	22,711.9

Fuente: MAG y cálculos propios.

4. Estructuras reales de propiedad y asociatividad

La tenencia de tierra en El Salvador ha heredado múltiples complicaciones del pasado, tanto en la forma en que se posee la tierra, como en el estado de titulación. Los mercados de tierra no funcionan con la agilidad

necesaria para promover una transformación del sector hacia mayores niveles de productividad y competitividad.

La tenencia de tierra en El Salvador es muy atomizada. Se estima que en 2007, el 87% de los productores cultivaban 2 manzanas (mz) o menos de tierra (aunque posiblemente poseían más) (cuadro 49). Estos pequeños productores trabajaron el 61% de las tierras cultivadas. Con áreas cultivadas individuales tan reducidas, es difícil generar las economías de escala que requieren las actividades extensivas para ser competitivas, especialmente las actividades que son más eficientes con un mayor uso de maquinaria agrícola. Sin embargo, para los agricultores con suelos productivos, con acceso a agua para riego, con apoyo técnico y con acceso físico a los mercados, las parcelas pequeñas no son limitantes para obtener un ingreso digno, especialmente en los casos de hortalizas.

Cuadro 49
Distribución de tierra en cultivos, 2007

Rango (manzanas)	Porcentajes	
	Productores	Área cultivada*
2 o menos	87.3%	60.6%
2.1 a 5	5.0%	15.0%
5.1 a 10	0.9%	5.7%
10.1 a 25	0.3%	4.6%
25.1 a 50	0.0%	0.5%
50.1 a 150	0.2%	10.7%
150.1 y más	0.0%	2.8%
No responde	6.2%	-

* No incluye pastos, bosques, ni tierras en descanso.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM/DIGESTYC.

La institución rectora de la política agraria en el país es el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). En el transcurso de los años, el ISTA heredó la administración de varios procesos de asignación de tierras, incluyendo FINATA, el Banco de Tierras y el Programa de Transferencia de Tierras (PTT) de los Acuerdos de Paz. En el quinquenio actual, también se implementó el Programa de Solidaridad Rural, para otorgar tierras a los ex patrulleros y lisiados de guerra, organizaciones que no fueron incluidas en los beneficios de los Acuerdos de Paz. Actualmente, el ISTA tiene más

de cien mil casos pendientes de titulación de las diferentes iniciativas agrarias.

Otra institucionalidad agraria importante son las cooperativas. La situación de las cooperativas de la reforma agraria no muestra mayores cambios durante los últimos años. Después de la apertura de las nuevas opciones, muchas optaron por la parcelación (división en parcelas individuales), aunque el Departamento de Asociaciones Agropecuarias del MAG no les permite una parcelación total, a pesar de ser permitido por la ley. Con algunas excepciones, la estructura de las cooperativas no está brindando beneficios notables a sus miembros, la mayoría de los cuales son pobres.

Finalmente, en adición a los casos pendientes de titulación de tierras para el ISTA, existen otros casos con otra complicación, donde varias personas sucesivas poseen la tierra originalmente transferida, pero el proceso de otorgamiento del título está destinado a la primera persona en posesión, aunque estas personas hayan abandonado sus tierras, generando la nueva distribución. Entonces, estos poseedores actuales no pueden recibir el título con el marco legal actual, aunque ellos hayan cancelado la deuda de sus parcelas. Existen 11 mil casos donde debe procederse a una reversión del dominio, incluyendo más de 30 mil mz en el nororiente del país, pero este proceso requiere una ley especial, la cual no ha recibido suficiente apoyo político para su aprobación.

Para brindar mayor seguridad en la tenencia de la tierra y proporcionar nuevas opciones de acceso, se recomienda lo siguiente:

- Finiquitar el proceso de transferencia a familias rurales y escrituración de tierras del ISTA, subcontratando los servicios pendientes de medición para agilizar este proceso, y luego proceder a cerrar el ISTA, porque su razón de ser ya no existirá.
- Aprobar la Ley de Arrendamiento de Tierras para brindar mayor seguridad a las partes y fomentar el alquiler de tierras agrícolas, especialmente las actualmente ociosas. El arrendamiento ofrece una vía para que las familias rurales con poca tierra o capital puedan conseguir acceso a la tierra.

- Crear un Fondo para la Compra de Tierras, para proporcionar crédito bajo condiciones preferenciales para la compra de tierras por parte de la población agrícola con menores recursos, en el mercado abierto, semejante al Fondo Social para la Vivienda.
- Establecer un impuesto predial, definido por área poseída y por clase de tierra, no por un sistema engorroso que calcula el valor a cada propiedad en forma individual, con una exención para las propiedades más pequeñas, y usando sus recursos para financiar gastos locales.
- Para las cooperativas que aún no han definido su estructura jurídica en forma definitiva, aplicar el programa de las tres opciones, incluyendo la parcelación total o parcial y un cambio de estructura legal hacia una que esté basada en la emisión de acciones.
- Informar a los pequeños productores independientes de las opciones de crear sociedades anónimas o cooperativas empresariales para la comercialización de sus productos, como existen para el café.

5. Conservación de suelos y manejo de cuencas

El Salvador ha sufrido una alta tasa de pérdida de suelos productivos, a raíz de la continuada erosión experimentada en las cuencas del país, y se han perjudicado las fuentes de agua y la calidad de la misma. No existen mecanismos económicos que permitirían que las personas que viven en áreas de bosque reciban los beneficios que provienen de la protección al suelo y el agua y la diversidad biológica. La reforestación y el fomento de la regeneración natural del bosque frecuentemente no son enfoques financieramente viables (sin subsidios), debido a que mucha gente rural no puede esperar hasta la maduración del nuevo ciclo de árboles para poder recibir los beneficios.

El 64% del área nacional es suelo clase V, VI, VII u VIII, es decir, que solamente debería estar dedicado a los cultivos permanentes, como frutales, forestales o café, o con cultivos anuales acompañado por medidas apropiadas de conservación de suelos, como barreras vivas o terrazas. Sin embargo, se ha estimado que más del 56% del área del país está dedicado a un uso inapropiado, es decir, con cultivos anuales o en pastos en lugar de cultivos permanentes (Fusades, 2004). La gran mayoría de productores en laderas dependen de los cultivos de granos básicos para su subsistencia, suplementando sus ingresos con la venta del excedente, y no pueden sacrificar su seguridad alimentaria para esperar por los ingresos de actividades que son más apropiadas en sus terrenos por el tipo de suelo, como frutas o forestales, los cuales requieren varios años de crecimiento antes de generar ingresos.

Aún así, la fragilidad del recurso suelo indica la necesidad de enfocarse en cambios sostenibles en su uso, es decir, que el cultivo o actividad sea acorde con la capacidad del suelo. A pesar de existir mucho interés para cambiar el paradigma sobre el manejo de los recursos naturales, incorporando iniciativas de pago por servicios ambientales a productores quienes cuidan sus recursos agua y suelo, El Salvador todavía tiene pocos avances. Una excepción limitada sería el Programa Ambiental de El Salvador (PAES) en la cuenca alta del río Lempa, que fue financiado por un préstamo del Banco Interamericano para el Desarrollo y cerró en 2006. Las actividades incluyeron capacitación y reconocimiento financiero a productores para la construcción de obras de conservación de suelos, agroforestería y retención del recurso hídrico. Este proyecto demostró que los productores sí responden a incentivos económicos para la conservación de recursos naturales.

En 2007, el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) anunció un mecanismo de venta de bonos de servicios ambientales de mantenimiento del café de sombra del país a aplicarse contra las cuotas del Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Bosque Cafetalero (FICAFÉ) que se vencían en septiembre, así como en las cuotas del Fondo de Inversión para el Sector Agropecuario (FINSAGRO). Dicho descuento fue de 30% de la cuota y también pudo ser aplicado en años subsiguientes, hasta por 10 años. El esfuerzo alivia la deuda de aproximadamente 80% de los caficultores del

país, pero no proporciona ningún beneficio para los restantes que no adeudan a los programas. Se anunció que para financiar la reducción, se vendería bonos de carbono al mercado voluntario, fuera del protocolo de Kyoto, de por lo menos US\$8 millones, pero resultó que fueron los bancos nacionales que compraron los bonos ya que el programa de venta internacional de carbono no estaba listo. En 2008, una situación semejante ocurrió.

El programa con grandes expectativas para promover la siembra de plantaciones forestales en El Salvador es el Bono Forestal, un pago a productores para compensar parte de sus costos iniciales. Lastimosamente, se han colocado menos de US\$600 mil de los casi US\$5 millones disponibles para el programa; su baja utilización está relacionada con requisitos onerosos para recibir el bono y un monto, US\$375/ha, insuficiente para hacer la inversión atractiva. Un estudio reciente de FAO y Funde propone US\$1,500/ha como un monto más apropiado. Otros desincentivos hacia la inversión en plantaciones comerciales incluyen el débil apoyo del MAG con Planes de Manejo Forestal Sostenible, y el proceso engorroso de emisión de permisos de aprovechamiento de plantaciones ya sembradas. Aun si tuviera una cobertura que alcanza la meta, el Bono Forestal no fue diseñado para ser aplicado a pequeños productores; entonces, para alcanzar a este grupo, quienes poseen la mayor parte de las tierras más frágiles, siempre sería necesario fortalecer el tema de pago por los servicios forestales y el uso de los sistemas agroforestales.

En la conservación de recursos naturales, se recomienda lo siguiente:

- Implementar sistemas de servicios ambientales diseñados para alcanzar a los productores más pequeños, enfocados en las zonas más críticas. Identificar a los "compradores" de los servicios ambientales, por ejemplo, los usuarios de agua en la cuenca baja, más los mecanismos específicos de cobro.
- Replantar el esquema del Bono Forestal, para que un pago a productores en compensación por parte de sus costos iniciales esté en un nivel mayor, de alrededor de US\$1,500/ha. Mejorar el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en Planes de Manejo Forestal Sostenible, y simplificar el proceso de emisión de permisos de

aprovechamiento de plantaciones ya sembradas. Diseñar otro mecanismo de bonos o cupones para los pequeños productores. Acompañar los bonos con asistencia técnica especializada e integral al estilo del Programa Nacional de Frutales de El Salvador (MAG-FRUTALES).

- Implementar programas de manejo integral de cuencas con participación local y poder de decisión real de usuarios y "productores" de agua. Aprobar la Ley General de Agua que incluye estas acciones.
- Reorientar la extensión agrícola en áreas de laderas para que no se proporcione asistencia técnica para cultivos o prácticas que no conservan el suelo.

6. Tecnología

La modernización en el uso de tecnología es, tal vez, el mayor desafío que enfrenta el sector agropecuario salvadoreño para lograr la competitividad de largo plazo, y es el elemento fundamental en los esfuerzos de diversificación productiva. Para lograr ese fin, se requiere una institucionalidad con la capacidad de desarrollar o adaptar tecnología y realizar la gestión de la adquisición de conocimientos, especialmente la captura de conocimientos disponibles en el mundo, y la validación e introducción de los mismos en las prácticas del sector agropecuario y agroindustrial en El Salvador.

6.1 Desarrollo del recurso humano y asistencia técnica especializada

Los requisitos de conocimientos técnicos de la agricultura moderna son bastante variados y siempre en proceso de evolución. Se requiere un sistema de extensión agropecuaria que llegue a dominar nuevos campos y se mantenga actualizado. Igualmente apunta a la necesidad de desarrollar nuevas formas de capacitación a los productores y crear en ellos la capacidad de acceder a información especializada por sus propios esfuerzos.

El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) es la institución con mayor responsabilidad para la asistencia técnica en el sector agropecuario. Se ha logrado dedicar mayores recursos a estos esfuerzos en los últimos años, incluyendo el aumento del número de agencias operando de 25 a 33, y el número de técnicos de transferencia de 110 a 150 personas. Sin embargo, su metodología para proporcionar asistencia técnica a los productores no ha sufrido cambios notables. En 2007, apoyaron a 9,110 productores en granos básicos, 1,538 en frutas y 2,107 en hortalizas (12,993 en total); esto representa menos del 10% de los 146 mil productores en el país que son patronos o que trabajan por cuenta propia (cuadro 49). Cada extensionista atiende, en promedio, a un poco más de 100 productores, una cantidad muy grande para permitir dedicación de tiempo suficiente para responder a las necesidades particulares de cada productor. En el incentivo más importante para cualquier empleado, los salarios de los técnicos no son competitivos.

En educación agropecuaria profesional, durante los últimos años, la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) ha continuado sus esfuerzos de mejoramiento. Actualmente tiene 260 estudiantes, el máximo número que le permite su infraestructura, siendo el factor limitante los dormitorios disponibles para los jóvenes. En términos de la colocación de graduados, el 90% consiguen un trabajo dentro de cuatro meses después de la graduación.

Otro programa que incluye un componente fuerte de asistencia técnica es la Cuenta del Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Fund* en inglés, también conocido como el Fondo del Milenio, o FOMILENIO). Este programa financiado por Estados Unidos beneficia a 94 municipios en la zona norte del país. El componente productivo dispone de US\$87.5 millones para inversión en programas. En este eje, los subsectores priorizados son hortalizas (28%), forestal (27%), frutales (27%), ganadería (14%), turismo (2%), y apicultura y artesanías (2%).

En asistencia técnica, es importante no solamente dedicar mayores recursos sino reorientar el servicio e introducir nuevas modalidades para proporcionarlo. Se recomienda:

- Establecer una red de centros locales de innovación agropecuaria que serían coordinados por los productores y apoyados por el gobierno, para que los productores estén más directamente involucrados en los procesos de cambio tecnológico.
- Crear dos centros de capacitación técnica para los agricultores, uno en oriente y el otro en occidente, para impartir cursillos en temas desde producción bajo invernaderos y riego hasta administración de fincas, comercialización en el exterior, y manejo de cultivos según normas de calidad, para productores líderes e impartidos por parte de científicos de investigación y expertos del sector privado, tanto nacionales como internacionales.
- Ampliar los alcances de la extensión privada a través de la creación de un sistema bajo el cual grupos de productores contratarán su asistencia técnica, con financiamiento parcial del Gobierno y con la libertad de cambiar a los asesores si no quedan satisfechos con los servicios. Sin embargo, los sueldos de los extensionistas en este sistema deben ser superiores que los recibidos en el sistema público tradicional.
- Establecer un instituto permanente de capacitación para los extensionistas que incluya entrenamiento intensivo y actualizado sobre temas especializados; los que pasen un examen sobre la materia recibirán un certificado que aumentaría el valor de sus servicios.
- Entrenar a los agentes de extensión del sector público en los enfoques participativos de extensión, tales como las Escuelas de Campo de los Productores y los Comités de Investigación Agrícola Local (CIAL) del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia, donde el extensionista facilita la investigación continua en una parcela de uno de los productores vecinos, y los demás asisten una vez a la semana para participar y observar los resultados. Estos grupos no deben ser coordinados por el CENTA, porque la cultura institucional del instituto convertiría los ensayos en otras experiencias de desarrollo y entrega de mensajes desde arriba hacia abajo.

6.2 Innovación tecnológica

110

La modernización del sector agropecuario requiere la incorporación de tecnologías de punta. La institución rectora de la investigación agropecuaria en el país es el CENTA. Actualmente cuenta con 54 investigadores. Su área de investigación de mayor énfasis son los granos básicos, ocupando aproximadamente la mitad del personal de esa área, mientras que el resto se concentra en frutas, hortalizas, agroindustriales y forestales. Sin embargo, la investigación hecha por CENTA no se ha vinculado claramente con las prioridades de los agricultores ni tiene una faz participativa, y los conocimientos de sus científicos están desactualizados.

La ENA también realiza investigaciones de campo, incluyendo la preparación de una iniciativa para fomentar el uso de la plasticultura, es decir, producción de cultivos en invernaderos y túneles.

Hace pocos años, El Salvador inició otra innovación en la investigación, esta vez en las modalidades para financiar la investigación agropecuaria, incluyendo fondos concursables o competitivos. El MAG administró una bolsa de recursos del Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica (SINALIT), para financiar proyectos innovadores agrícolas y agroindustriales. En este fondo, el proyecto aportaba el 80% del costo de la inversión y el resto, los beneficiarios. Originalmente, se había programado otorgar US\$3.4 millones en proyectos en su primera fase, pero no se logró utilizar los fondos en forma ágil, y el gobierno decidió reorientar US\$1 millón de ese monto para obras de mitigación después del huracán Stan en 2006. En 2007, se colocó casi US\$1 millón en 76 proyectos. Sin embargo, el impacto potencial del SINALIT ha sido limitado por los excesivos requisitos y exigencias administrativas del programa, incluyendo restricciones en el uso de fondos y de montos, rigidez en la calendarización de los concursos, y demoras en el otorgamiento de fondos que resultaron en la imposibilidad o restricción de ciertas actividades estacionales en algunos proyectos beneficiados. Para SINALIT, al lograr más fondos para proyectos futuros, será importante buscar un sistema más sencillo, y más ágil, reduciendo los tiempos de respuesta, y formar un

compromiso, de no tan corto plazo, con los beneficiarios para permitir un acompañamiento sostenido y más estratégico.

Otra responsabilidad del SINALIT fue la organización de una red pública-privada de proveedores de servicios tecnológicos, ligando los esfuerzos de ONG y universidades a los de las instituciones de gobierno y la empresa privada. Sin embargo, en la actualidad, no existe un verdadero sistema, y la articulación de universidades con el sector privado tiene que mejorar.

Otras instituciones en el país también tienen fondos concursables. Como parte de la política industrial, el Ministerio de Economía instituyó el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO), dirigido a la pequeña y mediana empresa, incluyendo las empresas agroindustriales. Los fondos no reembolsables se otorgan en modalidad de cofinanciamiento hasta el 70% del monto de la inversión y son destinados para apoyar proyectos de: calidad (oferta y demanda), innovación y tecnología (oferta y demanda), asociatividad, desarrollo de mercados y producción más limpia. En 2007 se colocaron US\$1.36 millones en apoyo, con 170 nuevos productos o procesos generados, concentrando los esfuerzos en el desarrollo de mercados. Muchos de los usuarios son empresas agroindustriales. El fondo tiene límites de US\$25 mil hasta US\$100 mil por proyecto, dependiendo de la actividad.

Para responder a las necesidades de los productores y procesadores, y para consolidar las nuevas modalidades en el financiamiento de la investigación, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Aumentar los compromisos presupuestarios del Gobierno con la investigación agropecuaria y a la vez hacer esfuerzos para incrementar el apoyo del sector privado y académico para la investigación.
- Desarrollar e implementar de manera continua programas para que investigadores experimentados estudien becados en el exterior, para ponerse al día en relación con metodologías y hallazgos de investigación agropecuaria en temas especializados. Los investigadores más capacitados deben recibir un mayor salario.
- Establecer una institución independiente del MAG, con un reglamento operativo simplificado, para

administrar los fondos concursables de investigación agropecuaria y buscar acuerdos con las entidades internacionales de desarrollo para ampliar su financiamiento.

- Establecer un centro permanente de validación de rubros y variedades no tradicionales, incorporando las lecciones de esfuerzos existentes en ese campo, y vincularlo estrechamente con organizaciones de productores interesados, para que éstos observen con frecuencia los avances de la investigación, participen en la misma y lleven a cabo ensayos en sus propias parcelas con el apoyo del centro. Incluir en las actividades del centro, tecnologías tales como las de invernaderos y riego bajo presión. Este centro podría ubicarse en la ENA o en un CENTA reestructurado. Permitir que los ensayos de adaptación por parte de productores sean elegibles para los fondos concursables de investigación.
- Establecer un programa permanente de investigación participativa sobre las líneas indicadas por los enfoques, como las Escuelas de Campo de los Productores y los CIAL. Establecer la administración del programa bajo una entidad que no sea el CENTA, pero asegurar que sus investigadores participen en las actividades en las parcelas de los productores.
- Revisar la estructura institucional y funcionamiento del CENTA, incluyendo las cuatro agencias regionales, así como su relación con la ENA.

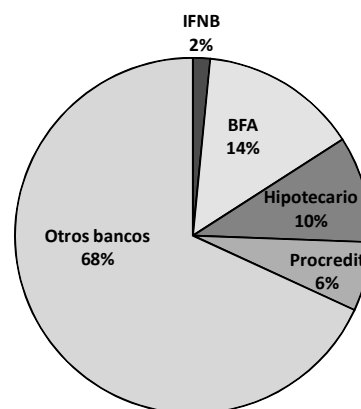
para involucrarse en el financiamiento de la producción agropecuaria.

Durante los años más difíciles para el sector agropecuario salvadoreño en tiempos recientes, el crédito bancario otorgado al sector fue complicado por la falta de rentabilidad y el hecho que las inversiones en otros sectores eran más atractivas. Después de alcanzar un punto alto de US\$343.7 millones en 2001, que incluyeron US\$85.4 millones en refinanciamiento, los niveles de crédito agropecuario bajaron hasta US\$146.2 millones en 2002 (cuadro 50). Con la recuperación de la rentabilidad y productividad del sector, los montos de crédito han respondido, alcanzando US\$269.1 millones en 2008. Aun con mayores montos de crédito para el sector, un porcentaje limitado de los pequeños productores reciben crédito formal, especialmente los productores de granos básicos, menos del 20%, mientras que más del 60% de ellos no reciben ningún tipo de financiamiento (Jansen y Torero, 2007). El papel del gobierno en el financiamiento a pequeños productores enfatiza el Banco de Fomento Agropecuario (BFA); sin embargo, a pesar de haber sido creado para financiar actividades del sector, el BFA otorga menos del 15% del monto destinado al sector por parte del sector financiero (gráfica 59); su participación es superada por parte de dos bancos comerciales.

7. Financiamiento e inversión rural

Los sistemas de financiamiento rural han padecido desde hace décadas de los males comunes de alta morosidad, recurrentes programas de refinanciamiento y hasta borrones de cuentas malas, y subsidios poco aconsejables para el crédito. Por lo tanto, ha habido una marcada renuencia por parte de la banca privada

Gráfica 59
Fuentes del financiamiento formal del sector agropecuario; créditos activos a diciembre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSF.

Cuadro 50
Montos otorgados de crédito agropecuario por actividad (US\$ millones)

Actividad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Café	183.9	192.0	184.5	45.5	36.5	51.3	60.8	92.5	60.3	63.9
Algodón	0.7	0.4	0.0	0.3	0.0	2.5	6.1	2.4	0.2	0.1
Caña	29.3	42.1	31.2	29.6	46.1	21.0	16.0	27.3	39.8	46.5
Maíz	1.8	1.1	0.8	6.1	6.1	6.9	10.0	9.4	14.1	15.4
Frijol	0.1	0.3	0.3	0.6	0.8	0.8	0.8	1.0	1.3	2.1
Arroz	0.7	0.6	0.5	1.2	1.6	1.8	1.7	6.1	2.0	2.9
Otros agrícolas	8.9	4.3	2.6	8.4	8.9	15.6	24.7	10.1	13.7	12.1
Ganado	6.5	4.9	6.0	13.0	17.1	16.1	19.4	23.4	32.7	29.7
Aves	70.7	35.5	23.3	20.1	23.6	19.4	26.7	37.7	40.0	81.6
Pesca y apicultura	4.0	9.0	11.0	26.3	14.7	12.4	17.2	12.5	11.4	10.8
Refinanciamiento	60.0	32.8	85.4	14.9	8.7	5.9	3.6	9.4	4.2	4.0
Total	366.7	323.0	343.7	146.2	164.2	153.7	186.9	231.8	219.8	269.1

Fuente: Banco Central de Reserva.

El BMI, un banco de segundo piso, administra una serie de líneas de crédito para el sector agropecuario, con plazos, períodos de gracias y tasas de interés especiales (aunque debido a la relativamente baja tasa activa en El Salvador, este diferencial es reducido). Por ejemplo, existen líneas para cultivos permanentes no tradicionales, como frutales; para cultivos forestales; para estudios, obras y equipamientos para la conservación del medio ambiente; y para el cultivo del café, así como para la renovación de cafetales. El impacto de estas líneas con frecuencia es limitado debido a la falta de interés de los bancos comerciales en estas actividades. Por otro lado, proyectos innovadores enfrentan tremendas dificultades para encontrar financiamiento.

Otro desafío en los servicios financieros es el desarrollo del mercado para el seguro agrícola. Ha existido poca demanda por parte de los productores, ya que el costo de la prima se considera alto, desde 3% del monto del crédito para el algodón, hasta entre 13 y 16% para hortalizas. Sin embargo, existe la posibilidad de incorporar tecnologías más avanzadas y evaluaciones con una mayor escala para determinar los pagos a beneficiarios. Honduras tiene algunos adelantos en el uso de esta herramienta financiera, conocida como seguros indexados.

Para lograr servicios financieros más idóneos para las necesidades del sector agropecuario, se recomienda lo siguiente:

- Reformar el BFA por medio de una de las siguientes opciones: vender su cartera en paquetes a los mejores postores y luego vender la infraestructura física en subastas; o mejorar su funcionamiento como institución financiera pública al cerrar agencias que no son rentables, y concentrar sus funciones crediticias en pequeños agricultores.
- Mejorar el seguro agrícola al indexarlo, es decir, aplicar una metodología basada en mediciones técnicas de los rendimientos y precipitación promedio por región, lo cual reduce sus costos de administración.
- Revisar los reglamentos y mecanismos relacionados con la utilización de los certificados de depósito de granos, con el fin de hacer asequible este instrumento de garantías a un mayor número de productores, incluyendo a los pequeños. Establecer bodegas de almacenamiento de granos autorizados, y adiestrar a la banca en el uso de este instrumento. Las coinversiones gubernamentales también pueden ser un aporte importante para fomentar esta infraestructura.
- Desarrollar legislación para permitir el uso de facturas de cobro como garantías financieras y revisar los reglamentos relevantes al uso de facturas cambiarias, con el propósito de facilitar la utilización de ambos instrumentos como garantías para el financiamiento.

- Revisar el funcionamiento de las líneas existentes de redescuento para rubros agropecuarios y la agroindustria, con el fin de dinamizarlos. Reconsiderar las líneas de redescuento para trabajos de conservación de suelos y cuencas, porque los beneficios de dichas obras más bien toman la forma de externalidades económicas y requiere de otro tipo de apoyo, por ejemplo, esquemas de pagos por servicios ambientales o subsidios.
- Crear una ventanilla especial de capital de riesgo (*venture capital*) para el agro, a través de la cual se proporcionará capital a nuevas empresas pequeñas y medianas, en forma de coinversión, con la disposición de que el gobierno tendrá que vender sus acciones en la empresa a un plazo de cinco a siete años.
- Diseñar y llevar a cabo un programa para preparar el lado de demanda para el crédito, con el objeto de suministrar asistencia técnica a agricultores, cooperativas y pequeñas empresas con respecto a la preparación de planes de negocios y solicitudes de financiamiento.

8. Apoyo al manejo postcosecha, procesamiento y comercialización

Para una modernización exitosa del sector, es necesario ampliar la capacidad del sector de procesamiento de productos no tradicionales para la exportación y asegurar su cumplimiento con los estándares internacionales de calidad e higiene. También se deben fortalecer los vínculos entre productores y procesadores. Un componente clave para un sector agropecuario moderno es la diversificación productiva, que proporciona beneficios a los productores por disminuir su riesgo de reducción de ingresos al depender de la venta de una canasta más amplia de bienes; igualmente es positivo para el país limitar el impacto

macroeconómico y social de reducciones del precio internacional de un pequeño grupo de productos primarios. Sin embargo, la diversificación presenta un desafío grande, ya que requiere esfuerzos bien enfocados y sostenidos por varios años, sino décadas, esfuerzos que permiten a los productores superar los obstáculos técnicos, físicos y financieros actuales que le impide probar otras actividades económicas. La mayoría de los esfuerzos recientes para promover la diversificación agrícola en El Salvador se han concentrado en las frutas y hortalizas.

El programa más exitoso del país en diversificación agrícola, el Programa Nacional de Frutales de El Salvador (MAG-FRUTALES), inició su cuarta etapa en 2007, año en el cual se apoyó la siembra de 536 nuevas mz y atendió a las 5,052 mz existentes de frutales. El programa contempla la capacitación desde la producción en el vivero de las plantas hasta la comercialización, acompañado por el fortalecimiento de asociaciones de productores de diferentes tipos de frutas, y apoyando la asociatividad para el cultivo y comercialización. En total, la superficie nacional de frutas en cultivos comerciales ha aumentado a 36,500 mz. En las hortalizas, el gobierno también ha estado muy activo, proporcionando asistencia técnica y entregando equipos de riego y plasticultura. Las importaciones para muchas frutas y hortalizas indican algún grado de éxito en la sustitución por parte de la producción nacional, especialmente en el tomate, cebolla, rábano, remolacha y aguacate.

Otro componente importante en la modernización y el comercio agropecuario es la sanidad animal y salud vegetal. El enfoque de los programas de sanidad animal y salud vegetal es dual: impedir el ingreso al país de plagas y enfermedades exóticas, y controlar y erradicar las existentes en el país que presentan un riesgo para la salud humana, generan pérdidas en la producción o restringen el acceso de productos nacionales a otros mercados. Es una responsabilidad importante para proteger el patrimonio sanitario, y las medidas utilizadas siempre deben fundamentarse en criterios técnicos. Por este lado de protección, durante el presente quinquenio, el MAG ha implementado mayores exigencias para ciertas importaciones, incluyendo los lácteos de países vecinos.

Por el lado de las exportaciones, existen logros importantes en la sanidad que tienen el potencial para

beneficiar al sector productivo. Por ejemplo, a pesar de la existencia de la mosca de la fruta, en 2006, El Salvador logró admisibilidad para enviar tomate fresco y chiles frescos a Estados Unidos, cuando son producidos bajo un enfoque de sistemas (invernaderos de alta tecnología, baja prevalencia de la mosca y vigilancia permanente). Pero para lograr un mayor acceso a Estados Unidos y aprovechar las enormes oportunidades comerciales y ventajas geográficas, se requiere la erradicación de la mosca de la fruta, lo cual costaría US\$100 millones para la región centroamericana. Actualmente, no hay planes para dicha acción. Asimismo, para que el servicio de sanidad vegetal y animal pueda enfrentar los desafíos de un comercio más profundo y más exigente, se requiere la modernización del sistema, con una mayor autonomía para reducir las presiones políticas en la toma de decisiones.

Finalmente, durante los últimos años, uno de los esfuerzos que ha realizado el MAG para mejorar la comercialización ha sido la realización de agromercados, es decir, proporcionar la infraestructura (toldos, etc.) y organizar la ubicación de ferias en lugares donde los productores pueden llegar para vender sus cosechas directamente a los consumidores. Otro esfuerzo importante del MAG son los convenios de comercialización. Desde 1998, la utilización de estos acuerdos entre productores y compradores industriales en El Salvador ha sido un mecanismo para lograr una mayor coordinación entre las partes y, en algunos casos, suprimir las actividades de los intermediarios. Entre los granos básicos, existen convenios para maíz blanco, sorgo y arroz granza.

En 2008, el gobierno intervino directamente en el mercado de granos básicos. Frente al alza severa de precios en el segundo trimestre de 2008 y aduciendo acaparamiento por parte de los intermediarios, el gobierno compró frijol rojo nicaragüense (en una transacción con alguna relación con el gobierno de Nicaragua) y luego inició ventas a un precio fijo, inferior al precio del mercado en ese momento. Este "Programa de incidencia en el mercado para presionar los precios a la baja", logró la venta de 16 mil qq entre junio y agosto de 2008, equivalente a un poco más de medio mes de consumo. No hay claridad sobre el precio que el gobierno pagó para la compra, ni si el frijol fue

introducido exento del 13% de impuesto al valor agregado, pero sí logró resultados; en agosto de 2008, el precio del frijol empezó a reducirse.

Para que el sector agropecuario pueda modernizar sus sistemas de procesamiento y comercialización, se recomienda lo siguiente:

- Desarrollar mercados para los productos exportables promisorios y facilitar contactos entre los compradores internacionales y los productores salvadoreños, a través de los cuales estos últimos puedan aprender directamente los requerimientos de calidad, modalidades de transporte, ventanas estacionales de oportunidad y otras facetas del empeño de producir para los mercados de exportación.
- Ampliar la cobertura de los proyectos de diversificación agrícola, por ejemplo, MAG-FRUTALES y FINTRAC, y extraer las lecciones de estos proyectos con el fin de mejorar los futuros apoyos brindados en esta área.
- Entrenar a los productores en producción orgánica para los rubros donde ésta sea relevante y rentable. Continuar y fortalecer los programas de apoyo al manejo integrado de plagas, utilizando los enfoques de las Escuelas de Campo de los Agricultores.
- Fortalecer los programas de participación en las ferias internacionales de productos no tradicionales por parte de los agricultores y agroprocesadores, ampliando los esfuerzos actuales del Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO).
- Proporcionar asistencia técnica a los empresarios agrícolas quienes producen bajo invernadero y con riego especializado por presión para hortalizas, y compartir ciertos costos. Los invernaderos representan una inversión significativa, empero, aumentan los rendimientos con creces independientemente del clima donde se instalen.
- Fortalecer el papel de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA) del MAG como instancia única responsable por las comunicaciones internacionales y coordinación en el campo de sanidad e inocuidad agropecuaria y otorgarle la autonomía necesaria para que pueda contratar el personal científico requerido y resistir presiones políticas en la aplicación de medidas sanitarias.

9. Infraestructura rural

El Salvador ha disfrutado de mejoras importantes en su infraestructura vial rural, pero el uso de equipos modernos para la producción (invernaderos, riego), almacenamiento y procesamiento es incipiente. Usualmente se depende de la inversión privada para estos avances, pero el último quinquenio vio una reversión del involucramiento directo del gobierno en la provisión de bienes y servicios al sector agropecuario. Por ejemplo, en 2006, el CENTA proporcionó 1,063 sistemas de riego y 56 invernaderos para la producción de hortalizas, 25 microtúneles, 10 macrotúneles y 90 reservorios; y en 2007, 40 sistemas de riego por goteo, 25 microtúneles, 12 macrotúneles y 16 reservorios. La modalidad del gobierno es entregarlas gratis, pero los productores supuestamente son responsables del mantenimiento de la infraestructura y, en el caso de sistemas de microrriego por bombeo, tienen que pagar la electricidad. También se han entregado tanques de enfriamiento de leche, tractores, picadoras de granos y mezcladoras para concentrado.

Sin embargo, es importante diferenciar entre bienes públicos y bienes privados, aunque es conveniente facilitar la inversión privada en los bienes privados, por ejemplo por medio de coinversiones. En esta área se recomienda lo siguiente:

- Desarrollar y poner en vigencia un plan para la ampliación de la red de caminos rurales de acceso bajo criterios fundamentados en las necesidades del desarrollo agropecuario, con énfasis en las localidades que más poseen potencial para producir rubros de alto valor.
- Financiar estudios de factibilidad para nueva infraestructura de agroindustrialización (públicas o privadas) tales como plantas de procesamiento y empaque, para productos con comprobado potencial.

- Para los inversionistas quienes exploran opciones para construir plantas de empaque y procesamiento de productos no tradicionales, ofrecer arreglos para compartir los costos a través de la ventanilla de capital de riesgo mencionado en el tema de financiamiento.
- Realizar inversiones del gobierno, a través de una corporación pública y sobre la base de estudios de factibilidad, en centros de acopio que pudieran funcionar también como centros de calificación de la calidad de los productos y de empaque, así como en plantas de secado y almacenamiento conforme a las demandas para éstas. Se podría cederlas en arrendamiento de largo plazo a empresarios y eventualmente venderlas en subasta.
- Realizar inversiones gubernamentales en los eslabones faltantes de la cadena de frío, con arrendamiento de los mismos al sector privado y su eventual venta por subasta.

115

Bibliografía

- Banco Central de Reserva (BCR). *Revista trimestral*. San Salvador, varias ediciones.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2004. *Informe de desarrollo económico y social 2004: el desafío rural, pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. San Salvador.
- Jansen, Hans G.P., y Máximo Torero. 2007. *El impacto de CAFTA en cadenas de valor agropecuarias de pequeños productores en cinco países centroamericanos*. Instituto Internacional para la Investigación de Políticas Alimenticias (IFPRI). Washington, D.C., junio.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). *Memoria de labores*. San Salvador, varias ediciones.

Introducción

VI. MEDIO AMBIENTE

117

A pesar de los desarrollos y avances de la institucionalidad asociada a la gestión ambiental del país, la realidad e información disponible nos muestran el delicado estado en que se encuentran nuestros recursos hídricos, calidad del aire, suelos y cobertura vegetal, recursos energéticos, biodiversidad, recursos marinos y costeros, y la situación de desechos sólidos y peligrosos, y vulnerabilidad ambiental de nuestro territorio.

Esto sugiere, que al menos, en los últimos 20 años la dinámica de la degradación ambiental ha estado y está avanzando a un ritmo más rápido que nuestra capacidad de enfrentarla.

Si el país cuenta con un Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), una política y legislación ambiental que contienen las reglas de juego, funciones, obligaciones y derechos relacionados con la gestión adecuada de nuestros recursos naturales, *¿por qué persiste la dinámica de degradación ambiental?* Este cuestionamiento obliga a pensar y pasar a una nueva fase del desarrollo de nuestra gestión ambiental.

En efecto, es importante destacar la imperante y urgente necesidad que tiene el país de avanzar hacia una fase de **governabilidad efectiva** asociada a la gestión de recursos naturales, es decir, de lograr que las "reglas del juego" sobre la gestión del medio ambiente sean socialmente aceptadas, y que se tenga la capacidad nacional de hacerlas cumplir.

Por lo tanto, es importante, mediante un proceso de gobernabilidad efectiva, continuar consolidando nuestro marco normativo para realizar importantes reformas, como la reforma del sector hídrico, entre otras; implementar instrumentos de mercado que permitan fomentar la innovación y eficiencia en el logro de objetivos ambientales (cerca del 70% de las actividades del MARN se concentran en la implementación de instrumentos de mandato y control). También, es imperante continuar fortaleciendo las capacidades técnicas y financieras del MARN para que cumpla

eficientemente su papel de regulador y facilitador; y continuar mejorando el sistema de información ambiental, clave para la toma de decisiones y evaluar los avances en materia de protección ambiental.

El cambio climático y sus consecuencias son una realidad. El Salvador posee oportunidades y debe enfrentar desafíos para beneficiarse de la arquitectura internacional que se viene desarrollando y liderando por parte de las Naciones Unidas, desde 1992. Es necesario tomar en cuenta que una estrategia nacional de cambio climático está supeditada al desarrollo de una gestión integral del agua -de ahí la urgente necesidad de reformar el sector de recursos hídricos.

1. Gestión ambiental en El Salvador

En diciembre de 1990 se creó, mediante Decreto Ejecutivo, el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA)¹. Con base en el documento Agenda Ambiental y Plan de Acción, elaborado en 1992, la SEMA elaboró, en septiembre de 1994, la primera Estrategia Nacional del Medio Ambiente (ENMA)².

¹ Decreto ejecutivo No. 73 de 18 de diciembre de 1990. El CONAMA tenía la obligación de velar por la óptima y racional utilización de los recursos naturales, el control de la contaminación y establecimiento del equilibrio ecológico. Es encargado de proponer políticas y estrategias. La SEMA era la unidad responsable de coordinar y velar por el comportamiento de las políticas y estrategias elaboradas por el CONAMA.

² El objetivo de esta estrategia fue la de proponer vías de solución a los principales problemas ambientales derivados del desarrollo y plantear un sistema de gestión ambiental que propicie que las decisiones sobre actividades de desarrollo se analicen y adopten, considerando las repercusiones sobre el medio ambiente y su impacto en el deterioro de los recursos naturales renovables y en la salud de la población, a fin de que los beneficios derivados del desarrollo sean superiores al deterioro ambiental causado.

Un *punto de inflexión* dentro del desarrollo de la gestión ambiental pública fue la creación del MARN, en 1997, y la LMA, en 1998. El MARN tiene la competencia de formular, planificar y ejecutar las políticas ambientales y de proponer la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales y velar por su cumplimiento.

Legislación

La LMA define los aspectos más importantes de la gestión pública, pues en ella se definen la política nacional de medio ambiente y sus principios, y la organización responsable de realizarla (Art. 2 y 3)³ y la creación del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA) (Art. 6)³. Además, define la participación de la población y el derecho a estar informada (Art. 8, 9 y 10).

De igual forma, define los **instrumentos de política** del medio ambiente (Art. 11): ordenamiento ambiental dentro de los planes nacionales o regionales de desarrollo y ordenamiento territorial; evaluación ambiental; información ambiental; participación de la población; programas de incentivos y desincentivos ambientales; ciencia y tecnología aplicadas al medio ambiente; y la educación y formación ambiental.

De acuerdo con Fusades (2008), de todos estos instrumentos, el MARN ha enfocado buena parte de sus esfuerzos (70%) en el establecimiento de un sistema de evaluación ambiental a través de: la evaluación ambiental estratégica, evaluación de impacto ambiental, programas ambientales, permiso ambiental, diagnósticos ambientales, consulta pública y las auditorías ambientales (Art. 16).

³ De acuerdo con la LMA, la política nacional de medio ambiente es un conjunto de principios, estrategias y acciones emitidas por el Consejo de Ministros y realizada por el MARN, la cual deberá ser actualizada al menos cada cinco años.

⁴ El SINAMA estará formado por el MARN (coordinador) y las unidades ambientales de los ministerios, instituciones autónomas y gobiernos locales. Tiene por finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en el sector público los principios, normas, programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado.

No ha existido mucha experiencia en el desarrollo e implementación de instrumentos económicos (o de mercado) a diferencia de los buenos resultados experimentados por otros países en la última década (sobre todo el área de desarrollo de mercados para la regulación del ciclo del agua, protección de la biodiversidad, reducción de emisiones de carbono, entre otros)⁵.

También, la LMA establece obligaciones y responsabilidades para la prevención y control de la contaminación (Art.42-60)⁶ y disposiciones especiales para la gestión de los recursos naturales renovables y no renovables (diversidad biológica, agua, recursos costeros marinos, suelos, bosques y áreas naturales protegidas) (Art. 61-82).

Posterior a la promulgación de la LMA, en 2000 se aprobaron el Reglamento General de la LMA y cinco reglamentos especiales: i) sobre el control de las sustancias agotadoras de la capa de ozono; ii) de aguas residuales; iii) de normas técnicas de calidad ambiental; iv) en materia de sustancias, residuos y desechos peligrosos; y v) sobre el manejo integral de los desechos sólidos. Además, se aprobó una reforma en el Art. 117 de la Constitución que incorpora el principio de sostenibilidad no contemplada en la de 1983.

Otros avances en materia de marco legal ambiental fue la promulgación de la Ley Forestal (2002) y su reglamento (2004), la Ley de Áreas Naturales Protegidas y la Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil (ambas en 2005); y la aprobación del Reglamento para la Compensación Ambiental en 2004.

También destaca el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), ya que es el primer acuerdo comercial de Centroamérica que incorpora el

tema ambiental y la efectiva aplicación de la legislación nacional. Otros instrumentos internacionales en la materia de relevancia son el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; Acuerdo Regional sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos; y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Es importante señalar que en octubre de 2004 se creó un nuevo Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)⁷ y se derogó el Decreto Ejecutivo No. 173 de 1990 que le dio vida al primer CONAMA. Este nuevo Consejo tiene el objetivo de proponer, gestionar y coadyuvar con los organismos correspondientes, la aprobación de políticas ambientales y la atribución de emitir directrices necesarias para la conformación de alianzas estratégicas entre la autoridad ambiental y el sector privado, academia y organizaciones no gubernamentales. Además, en 2005 se creó la Dirección General de Inspectoría Ambiental.

Políticas

Para 1999 se tenía una propuesta de política ambiental y una versión actualizada de la ENMA y su Plan de Acción; sin embargo, con el cambio de gobierno se revisaron ambas propuestas en el marco del Plan de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza. De este proceso surgió la Política Nacional del Medio Ambiente y Lineamientos Estratégicos de 2000⁸.

Además de la Política Ambiental, han surgido políticas en ámbitos más específicos: Política de Áreas Naturales Protegidas (2004), Política Nacional de Producción Más Limpia (2004), Política Nacional de Calidad del Aire

⁵ El lector puede profundizar sobre el desarrollo de los diferentes instrumentos de política estipulados por la LMA Fusades y Cedés (2007a), págs. 15-72.

⁶ Se responsabiliza al MARN -en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el SINAMA- la elaboración de programas para prevenir y controlar la contaminación y el cumplimiento de las normas de calidad y la recopilación de información para la realización inventarios de emisiones.

⁷ Está integrado por el ministro, viceministro y director ejecutivo del MARN y siete representantes del sector privado y OPD.

⁸ La cual se basa en tres macroprincipios: equilibrio dinámico, responsabilidad compartida e interés social; y contempla dos lineamientos estratégicos: conservación y aprovechamientos de recursos naturales, y la gestión ambiental.

(2003), Política de Lucha contra la Desertificación (2002), Política de Sostenibilidad de los Recursos Hídricos (2002), Política de Desechos Sólidos (2001).

Posterior a la Política Ambiental de 2000, se está finalizando la tercera ENMA con una visión de largo plazo 2004-2024, la cual se centra en Temas-Problemas Ambientales Nacionales y Grupos Meta en quienes recae la responsabilidad de implementar la política. La estrategia resalta la necesidad de la puesta en marcha y fortalecimiento del SINAMA. Asimismo, se ha elaborado una serie de estrategias en campos determinados de acción: Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (2000), Estrategia de Conservación y Manejo de la Tortuga Marina (2000), Estrategia Nacional de Inventarios de Biodiversidad (2001) y la Estrategia Regional de Manejo Integrado de Recursos Naturales del Golfo de Fonseca (2003).

MARN

Con respecto a la **estructura organizacional, financiera y administrativa** pública encargada de la gestión pública, se puede constatar que el MARN ha contado, desde su creación, con limitaciones presupuestarias y técnicas, en donde la cooperación internacional ha sido clave para la puesta en marcha de la mayoría de acciones ambientales.

Desde 1997 hasta la fecha, el MARN ha contado con cinco ministros para darle continuidad y aplicar lo establecido en la LMA (un promedio de dos años por ministro). De todos los ministerios, el MARN se encuentra entre las carteras de Estado que han contado con los presupuestos más bajos, sino el último. Desde su creación, el presupuesto asignado al MARN ha variado en un rango de US\$2.7 a US\$13.6 millones. Esto significa que el MARN no ha alcanzado ni el 1% del presupuesto total asignado al Órgano Ejecutivo. Para 2009 se espera un aumento del 31% (0.6% del total presupuestado). El aumento observado en 2002, de cerca de US\$1 millón se debe a la creación del SNET.

Los montos mayores, antes de 2009, fueron asignados en 2004 y 2005, esto debido, en buena medida, al apoyo de la cooperación (donaciones) y préstamos

internacionales. Entre 2004 y 2007 el apoyo por parte de donaciones y préstamos internacionales ha representado entre el 31% y 60.3% del monto total, mostrando también que los recursos provenientes del presupuesto general del Estado, para el período de referencia, se han mantenido prácticamente constantes. Esto demuestra la importancia que, en los últimos años, ha tenido la cooperación internacional en el funcionamiento y dirección de la gestión ambiental pública.

De hecho, la mayoría de las acciones realizadas por el MARN obedecen a lineamientos de la cooperación internacional, dada la oportunidad de acceder a recursos financieros. Además, en el marco del TLC CAFTA-DR se cuenta con recursos para apoyar la gestión ambiental.

2. Estado de nuestros recursos naturales

2.1. Recursos hídricos

Oferta natural de agua

Con respecto a la disponibilidad natural de recursos hídricos (oferta), el país cuenta con dos fuentes importantes de información generadas en 1982 y 2006.

Por un lado, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el gobierno de El Salvador presentó en 1982 el Plan Maestro de Aprovechamiento y Desarrollo de Recursos Hídricos (PLAMDARH). A partir de esa información, y sobre la base de un registro histórico de 15 años, el PLAMDARH señala que la precipitación anual promedio del país era de 1,813 mm de lluvia; esto representa cerca de 56,682 millones de m³ de agua que recibía el territorio nacional cada año (incluyendo las cuencas transfronterizas -

Lempa, Goascorán y Paz). De esta dotación natural que recibía el país, el 68.3% regresa a la atmósfera por procesos naturales de evapotranspiración; el 31.70% restante se distribuye entre escorrentía superficial (20.8%) y subterránea (10.9%), las cuales representan los *recursos hídricos disponibles* que posee un país (capital hídrico) (17,971.3 millones de m³ de agua).

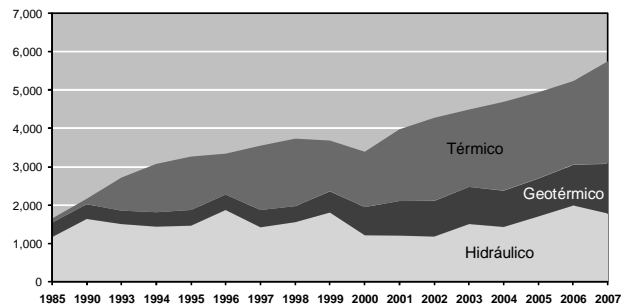
Por otro lado, para 2006, y con base en un registro comprendido entre 1971-2001, el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), con apoyo del Programa Hidrológico Internacional -de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)- presentó el último balance hídrico del país, el cual muestra que la precipitación anual promedio es de 1,784 mm (56,052 millones de m³ de agua). También, muestra que la evapotranspiración, escorrentía superficial y subterránea representa el 58.6% (32,840.4 millones de m³ de agua), 32.6% (18,251.9 millones de m³ de agua) y 8.8% (4,960.1 millones de m³ de agua), respectivamente. Con esta nueva información, el país cuenta con un *capital hídrico* de 23,211.9 millones de m³ de agua.

Importancia del recurso

El capital hídrico (aguas superficiales y subterráneas) que posee el país representa el recurso natural renovable más importante para el crecimiento económico y desarrollo humano del país, ya que constituye un insumo valioso para la generación de energía eléctrica; provisión de agua potable para los sectores residencial, comercio, industria, gobierno y municipalidades; la agricultura bajo riego, entre otros; a la vez que contribuye al crecimiento económico vía mejoras en la competitividad de las empresas y personas. Asimismo, el acceso real a servicios de agua potable y saneamiento representa un factor crítico para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Dimas, 2006).

A manera de ejemplo, la gráfica 60 muestra la contribución del agua a la generación de energía eléctrica. En 1985, el agua contribuyó a generar 1,165.8 GWh, para 2007 se generaron 1,787.7 GWh. Esto significa que la tasa anual de crecimiento promedio de la generación hidroeléctrica del país para estos 22 años fue de 1.96%.

Gráfica 60
Generación de electricidad por recursos, 1985-2007 (GWh)



Fuente: Fusades (2007) con base en CEPAL (2006).

Contaminación

Las principales fuentes de contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos del país son los desechos residenciales, industriales, agroindustriales y agrícolas, sobre todo las aguas negras vertidas, sin ningún tratamiento previo, en los ríos adyacentes a los principales centros urbanos del país (Fusades, 2007). De acuerdo con el MARN y SNET, los ríos Suquiapa, Sucio, Agua Caliente, Colón, Acelhuate, Acahuapa y Grande de San Miguel, son utilizados como medios de descarga de las aguas negras generadas en Santa Ana, zona agroindustrial de Zapotitán, Armenia, Santa Tecla, San Salvador, San Vicente y San Miguel, respectivamente (MARN, 2003 y SNET, 2007 citado por Fusades, 2007).

En marzo de 2007, el SNET presentó el estudio "Diagnóstico Nacional de Calidad de Aguas Superficiales", el cual confirma que la situación sobre la contaminación hídrica ha continuado y alcanzado un nivel crítico. El diagnóstico, basado en 114 sitios de muestreo de los principales ríos de las diez regiones hidrográficas del país, evaluó cuatro aptitudes de uso del recurso: agua cruda para potabilizar; agua para riego; agua con calidad ambiental (desarrollo de la vida acuática); y agua para actividades recreativas (Ibíd).

De acuerdo con el SNET:

- Solamente el 20% de las aguas superficiales pueden ser utilizadas para potabilizar por métodos convencionales.

- De los 114 sitios evaluados solamente el 24% es recomendable para riego.
- No existen en el país aguas con calidad "excelente". Un poco más del 50% de los sitios evaluados presentan un calidad "regular" (existe limitación para el desarrollo de la vida acuática); 17% de las aguas superficiales son "buenas", y en el 32% no es posible el desarrollo de la vida acuática.
- Solamente en el 14% de los ríos del país se pueden desarrollar actividades recreativas sin riesgo para la salud humana por su contacto.

recursos hídricos a través de la creación de un organismo rector y un marco legal general para avanzar hacia una gestión integrada del recurso hídrico; sin embargo, estas iniciativas, por distintos motivos, no han generado los resultados esperados (Ibíd). Además, aunque la naturaleza y severidad de los problemas relacionados con el agua son diferentes de país a país, un aspecto común en la mayoría de países es que el problema de escasez de agua (ya sea cuantitativa, cualitativa o déficit de cobertura), obedece más a un uso ineficiente y a una deficiente administración del recurso hídrico, que a cualquier restricción física de disponibilidad (Saleth y Dinar, 2004 citado por Dimas, 2006).

122 Acceso real a agua potable

Un aspecto crucial para enfrentar la crisis del agua que vive el país, está relacionado con la construcción de una institucionalidad adecuada, que permita el uso, desarrollo y gestión del recurso en forma integrada. Actualmente, la institucionalidad asociada con la gestión del recurso hídrico posee un enfoque sectorial tradicional sobre gestión del agua, el cual fomenta una estructura institucional fragmentada y toma de decisiones que se sobreponen o generan conflictos entre los distintos usos (Dimas, 2006).

Desde la década de los sesenta, del siglo pasado, se han venido realizando esfuerzos por ordenar el sector de

Una de las expresiones de la falla institucional asociada con la gestión del agua, se ve reflejada en el déficit de acceso a agua potable, generado en buena parte, por las dificultades financieras de la mayoría de los proveedores de agua potable en el país, las cuales, a su vez, están asociadas con una inadecuada política tarifaria y de subsidios que no les permiten realizar ampliaciones en cobertura y expansión a futuro.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (2007) el 74.1% del total de hogares del país cuenta con acceso real a agua potable (definida como cañería dentro de la vivienda y cañería fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad). La cobertura en hogares urbanos y rurales es de 87.4% y 48.6%, respectivamente (cuadro 51).

Cuadro 51
Acceso a servicios de agua potable, 2007. Hogares y área geográfica

Fuente	Rural	Urbano	Total
Acceso a una fuente mejorada			
Cañería dentro de la vivienda	111,487	688,096	799,583
Cañería fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad	122,542	120,502	243,044
Total	234,029	808,598	1042,627
Acceso a una fuente no mejorada			
Cañería del vecino	26,712	22,038	48,750
Pila o chorro público	27,120	27,273	54,393
Camión, carreta o pipa	14,982	13,490	28,472
Pozo público	30,363	7,531	37,894
Pozo privado	76,481	33,282	109,763
Ojo de agua, ríos o quebrada	58,150	5,733	63,883
Agua lluvia	5,453	1,401	6,854
Otros	7,889	5,960	13,849
Total	247,150	116,708	363,858
Total de hogares	481,179	925,306	1406,485
Hogares con acceso a una fuente mejorada (%)	48.6	87.4	74.1

Fuente: Censo de Población y Vivienda (2007).

A partir de lo anterior, se puede apreciar el déficit de cobertura de servicios de agua potable en el país, mayormente acentuado en las áreas rurales, lo cual afecta en forma considerable el desarrollo humano y crecimiento económico del país. De ahí la necesidad de diseñar una estrategia financiera de los proveedores para hacerle frente a esta situación.

Tarifas de agua potable: ANDA

Con respecto a la política tarifaria implementada por ANDA, los últimos tres cambios de tarifa se dieron en diciembre de 1994, diciembre de 2001 y julio de 2006⁹. Las tarifas establecidas por ANDA, desde 1994, han mantenido la misma metodología básica para la determinación del monto (es decir, la fórmula de cálculo) de la factura de agua para usuarios residenciales, industriales y comercio, entre otros.

En el período referido, 1994-2006, han permanecido inalterados: las tarifas mínimas residenciales (US\$2.29 por mes) y no residenciales (para industria y comercio) (US\$3.76 por mes), aplicadas hasta un consumo de 10 m³ por mes; el cargo fijo para todos los usuarios de US\$1.15 por mes; la tarifa base (t) por metro cúbico de US\$0.2091, para consumos entre 11 y 30 m³ para usuarios residenciales, industria y comercio¹⁰; cobro a explotaciones privadas (US\$0.0628 por m³ de agua producida) y la tarifa residencial para el interior del país (descuento de 20%).

La administración de ANDA, responsable del último cambio de tarifas (que inició su gestión a partir de junio de 2006 y la finalizó en diciembre de 2007), impulsó

⁹ Decreto Ejecutivo No. 65 (Diario Oficial Tomo No. 325 del 6 de diciembre de 1994); Decreto Ejecutivo No. 110 (Diario Oficial No. 353 del 23 de noviembre de 2001); y el Acuerdo Ejecutivo No. 980 (Diario Oficial Tomo No. 372 del 7 de julio de 2006).

¹⁰ La tarifa base (t) es la suma de cinco componentes: costo de personal, energía, otros costos, financieros y de protección de fuentes por m³; y es calculada a partir de los costos financieros promedios, y no a partir de la fijación de precios basados en el costo marginal del agua. Además, el **componente ambiental de la tarifa es cero**.

cambios importantes al establecer nuevos bloques de consumo, los cuales estuvieron acompañados de aumentos en la tarifa base (t) a partir de consumos mayores a 20 m³ por mes, para usuarios residenciales, y a partir de consumos mayores a 30 m³, para usuarios industriales.

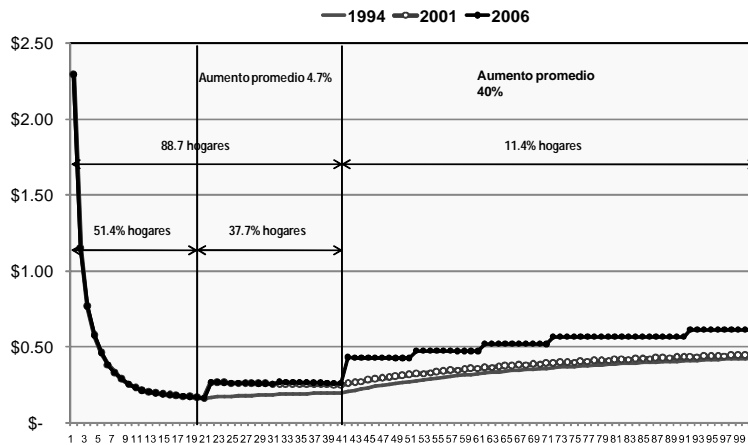
Asociado con lo anterior, es importante no perder de vista la estructura de composición de los consumos residenciales. Esto es clave para analizar los efectos y eficiencia de la implementación de subsidios y aumentos en tarifas de agua. Para 2005, el 51.4% de los hogares atendidos por ANDA consumían entre 0 y 20 m³ y el 37.3% consumían entre 21 a 40 m³; es decir, cerca del 89% de los hogares atendidos por ANDA consumían entre 0 y 40 m³.

Al analizar el precio por metro cúbico de agua para todos los niveles de consumo, en los tres cambios tarifarios (gráfica 61), se puede apreciar que con respecto al precio por metro cúbico, si bien se afecta a los consumos arriba de los 20 m³, se elevaron fuertemente los hogares que consumen arriba de 40 m³. Éstos experimentaron un aumento promedio en el precio por metro cúbico de 40%. Sin embargo, estos hogares representan solamente el 11% de los hogares atendidos por ANDA. Por lo tanto, el cambio tarifario de 2006 no generó ningún incentivo para hacer un uso eficiente del agua en el 89% de los hogares. Además, la tarifa mínima aplicada a los consumidores residenciales entre 0 y 10 m³ generó un incentivo perverso: los que consumen más pagaban menos y los que consumen menos pagan más (gráfica 61).

Por lo tanto, y con base en la información mostrada anteriormente, los aumentos en las tarifas de agua efectivos en ciertos grupos de usuarios, no le han permitido al mayor proveedor de agua potable en el país, ANDA, constituirse en una institución rentable.

La disponibilidad natural del agua se ve afectada por la interrupción del ciclo del agua, contaminación y, sobre todo, por una débil administración. Uno de los principales problemas es el déficit en el acceso a agua potable y saneamiento, originado en buena parte por una inadecuada gestión financiera de los proveedores del servicio.

Gráfica 61
Precio residencial promedio por metro cúbico consumido



Fuente: Fuente: Trigueros y Oliva (2008). Gerencia de Macroeconomía del Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), con base en decretos tarifarios.

2.2 Uso del suelo y cobertura vegetal: más allá de un país seriamente deforestado

Cobertura vegetal

La información sobre el uso de suelo del país, generada por el Proyecto Sherpa y el Centro Nacional de Registro (CNR), y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), a través del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), muestra que para 2003 la cobertura de "bosque y medios seminaturales" representó el 23.2% del territorio nacional (481,118 ha). Esto constituye un cambio favorable y pone al margen la referencia o estigma que El Salvador es uno de los países más deforestados de la región, después de Haití (utilizada por muchos años por el Banco Mundial y otras instituciones). Dentro de esta categoría destacan los bosques mixtos semicaducifolios (4.75%), vegetación arbustiva baja (4.49%), bosque caducifolio

(3.23%), bosque de mangle (1.78%) y el bosque siempre verde (1.43%)¹¹.

Asimismo, dicha información indica que para 2003, los "territorios agrícolas" representan el 70.03% del territorio nacional (1.4 millones de ha). Dentro de estos territorios, figuran la cobertura de café bajo sombra (10.55%), nuestros "principales bosques". Esto último representa un tema clave para el país, en términos del potencial ambiental que pueden desempeñar programas de agricultura ecológica -que toman como base la cuenca hidrográfica- en áreas sensibles y críticas de nuestro país (por ejemplo, las áreas de recarga de acuíferos en la cadena volcánica central, y las zonas de ladera del norte del país que coinciden con la parte alta de la cuenca del río Lempa). Así, la cobertura de bosques y medios seminaturales y los territorios agrícolas representan un 93.2% del país.

¹¹ Los bosques mixtos se caracterizan por ser bosques en los cuales ni las latifoliadas ni las coníferas representan más del 75% de cobertura de copa. El bosque caducifolio está constituido por árboles a los que se les cae las hojas en época seca (Teca).

Uso potencial y actual: una lectura biofísica de nuestro territorio

Con respecto al uso del suelo en el país, es importante visualizar la brecha que existe entre su uso potencial y su uso actual. El cuadro 52, muestra, como punto de partida, que el 45.9% del territorio tiene potencial para usos agropecuarios, el 48.31% para usos de bosque, y el resto, potencial para otros usos (5.79%). Cuando se comparan estos porcentajes potenciales con los usos actuales -a partir de tres fuentes de información distintas- muestra claramente que el uso del suelo actual para actividades agropecuarias y otros usos han sobrepasado su potencial en detrimento del uso del suelo con potencial para bosques.

Los usos de suelo destinados a actividades agropecuarias y otros usos han sobrepasado su potencial en un rango de 23.1%-29.7% y 0.5%-5.3%, respectivamente; mientras que los usos de suelo destinados a bosques, por la situación anterior, distan de alcanzar su potencial en un rango de 25.1%-30.2% (cuadro 52), lo cual representa un conflicto entre el uso potencial y el actual, con los consecuentes impactos ambientales (interrupción del

ciclo hidrológico, erosión, azolvamiento de cuerpos de agua, inundaciones, pérdida de biodiversidad, entre otro) y económicos. Esto último, debido a que en las áreas con potencial de bosques, y que han sido utilizadas para actividades agropecuarias, no se han puesto en marcha prácticas de agricultura sostenible, como prácticas de conservación de suelo y agua, y sistemas silvopastoriles, entre otros.

Más allá de la lectura biofísica de nuestro territorio: los medios de vida rurales

Al respecto, es primordial no perder de vista, que si bien es importante tomar en cuenta las aptitudes biofísicas del territorio salvadoreño para promover, en forma exitosa y sostenible, el desarrollo forestal para fines productivos y de conservación, también es importante y estratégico, considerar las dinámicas socioeconómicas de los territorios rurales, así como la estructura de tenencia de la tierra, las condiciones de pobreza y las estrategias de medio de vida de los productores y comunidades rurales del país.

Cuadro 52
Uso del suelo potencial y actual de El Salvador ¹
(Porcentaje del territorio nacional)

Uso de suelo	Potencial ²	Actual					
		Informe GEO ³ 2002	Variación	Atlas de Agricultura y Bosques ⁴ 2002	Variación	Fusades ⁵ 2003	Variación
Agropecuario	45.9	75.6	29.7	69	23.1	70.0	24.1
Bosques	48.3	18.1	-30.2	19.9	-28.4	23.2	-25.1
Otros	5.8	6.2	0.5	11.1	5.3	6.8	1.0
Total	100.0	100.0		100.0		100.0	

1/ El Informe GEO 2002, Atlas de Agricultura y Bosque, y Fusades utilizan una extensión del territorio nacional de 21,040.79 km², 20,510.21 km² y 20,720 km², respectivamente.

2/ y 3/ MARN (2002). Informe Nacional de Estado del Medio Ambiente de El Salvador GEO, citado por el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2003).

4/ MARN (2002). Atlas de Agricultura y Bosques. Se utilizó la metodología europea Corine Land Cover (CLC) de mapeo de uso de la tierra. En su elaboración participó el Centro Nacional de Registro, Instituto Geográfico Nacional de Francia y el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), con apoyo del Corredor Biológico Mesoamericano y el Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en El Salvador (Forgaes).

5/ UNESCO (2006). Balance hídrico dinámico e integrado de El Salvador, con base en el Proyecto Sherpa del Centro Nacional de Registro, citado por Fusades (2006). Medio Ambiente. ¿Cómo está nuestra economía? 2005-2006. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. San Salvador.

Fuente: Fusades y Cedes (2007).

Esta consideración, de carácter estratégico para el país, supone ir más allá de los enfoques de "reforestación masiva" (que ya mostraron tener resultados desalentadores entre 1970 y 1990), y promover un menú tecnológico más amplio para que impulsen prácticas y usos de suelos adecuados, ya que el primer enfoque no representa una opción viable y compatible con los **medios de vida de los hogares rurales**. Además, evita caer en la trampa de adoptar una lectura del territorio en donde solamente se resalta la dimensión biofísica (visión reducida) y plantear soluciones simples, que, de nuevo, no toman en cuenta las dinámicas socioeconómicas y prioridades de las familias y productores rurales. Evita, también, plantear que la solución de la problemática asociada con las vastas áreas degradadas y deforestadas del norte y oriente del país, vendría dada solamente por la siembra de miles de especies forestales para determinado número de hectáreas, para lo cual el factor clave a promover y gestionar, es el financiamiento de dicha actividad (Dimas, 2006).

Es importante señalar la necesidad de contar con información actualizada y confiable, que descansa en una base metodológica común, sobre la cobertura forestal y vegetal y el uso de suelo del país y destacar el hecho de los servicios ambientales estratégicos que proveen los ecosistemas forestales y agrícolas.

En efecto, la cobertura forestal se vuelve estratégica para el desarrollo sostenible del país, ya que permite, entre otros, mejorar la capacidad del territorio nacional para regular e infiltrar el agua lluvia (aumentar la disponibilidad de agua en época seca); evitar procesos erosivos (por ende mitigar los desastres provocados por las inundaciones en época lluviosa); conservar la biodiversidad; mitigar el calentamiento global mediante la absorción de gases de efecto invernadero; y proveer belleza escénica, clave para fomentar varios tipos de turismo (ecológico, científico, cultural, aventura, de montaña)¹².

¹² Para una exposición más amplia sobre el tema de servicios ambientales, el lector debe revisar el capítulo 2 de Millennium Ecosystem Assessment (2003). Ecosystems and Human Well-being. A Framework for Assessment. En línea: <http://www.millenniumassessment.org/en/products.ehwb.aspx>

La degradación de los suelos y sus problemas asociados (erosión, azolvamiento, inundaciones, afectación de áreas de recarga hídrica, entre otros) está vinculado, en buena medida, con el constante conflicto entre el uso de suelo potencial y actual del país.

El MARN, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía formuló la Política de Lucha contra la Desertificación (2002) y el Programa de Acción de Lucha contra la Desertificación y la Sequía de El Salvador (PANSAL). Además, el MARN, en conjunto con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano formularon el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). También desarrolló el proyecto de Manejo sostenible de la tierra en las Cuencas que desembocan en el golfo de Fonseca. En marzo de 2006 se presentó la Formulación de una Estrategia de Desarrollo Forestal (EFSA), a través del proyecto FAO/TCP/ELS/303 (MARN, 2008).

2.3 Biodiversidad y áreas naturales protegidas

La biodiversidad es un activo natural valioso para la investigación y uso científico y con potencial de uso en la industria y medicina. La degradación de los bosques y otros ecosistemas pone en riesgo de pérdida la biodiversidad del país (Fusades y Cedés, 1997).

El MARN reconoce la riqueza en diversidad biológica, considerando que es un recurso que representa fuente de subsistencia e ingresos para miles de personas (MARN, 2000). Agrega además, que los beneficios de la diversidad biológica han sido poco cuantificados, entre ellos: la explotación pesquera, uso de plantas medicinales y ornamentales, consumo de fauna silvestre, utilización de microorganismos e insectos benéficos para el control biológico de plagas, servicios ambientales (como el mantenimiento de la composición de la atmósfera, la regulación del clima, conservación de la fertilidad del suelo, la protección de las cuencas y zonas

costera y el reciclado de desechos) (MARN, 2000 citado por Fusades y Cedes, 2007).

En 1994 el país ratificó el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), con lo cual se compromete a conservar dicha diversidad, utilizar adecuadamente los recursos biológicos y compartir equitativamente los beneficios derivados de los recursos genéticos¹³. A partir de esto, el MARN elaboró la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y el Plan de Acción Quinquenal (1999-2004), los cuales le dieron sentido y dirección al quehacer relacionado con los compromisos del convenio (Fusades y Cedes, 2007).

De acuerdo con el Segundo Informe de País relacionado con el Convenio de Biodiversidad -presentado por el MARN- en la Conferencia de las partes en 2002, la prioridad relativa que el país le ha asignado al programa de trabajo relacionado con ecosistemas de agua continentales y de diversidad biológica marina y costera ha sido media y la disposición de recursos para atenderlos restringida. Además, la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, de 2000, identifica el desarrollo de inventarios de la diversidad biológica nacional como una de las cinco prioridades nacionales.

Sobre lo anterior, en el país existen algunos programas de inventarios de especies (aves y peces), de ecosistemas (humedales, bosques de tierras medias, nebuloso y seco), y de especies con fines comerciales a nivel genético (Fusades y Cedes, 2007). La gerencia de recursos biológicos del MARN dirige esfuerzos hacia una integración y coordinación interinstitucional de iniciativas en torno a la identificación y monitoreo de los recursos biológicos.

Con el objetivo de apoyar el inventario asociado con el café bajo sombra y capacitar personal técnico en la gestión de la biodiversidad del país, el Museo de Historia Natural de Londres y el MARN están ejecutando el proyecto *Empowering Local People to Manage the Biodiversity of El Salvador*, financiado por la Iniciativa Darwin del Reino Unido (Ibíd). Por otro lado, Salvanatura ha estado contribuyendo a la investigación y difusión de las diferentes especies silvestres que habitan el Parque Nacional El Imposible. El MARN gestionó fondos por

US\$10,000 con el proyecto PROARCA/COSTAS para la elaboración del diagnóstico de la tortuga marina. Posterior a esto, presentó la Estrategia Nacional para la Conservación y Manejo de la Tortuga Marina.

El país posee 643 especies de peces, 518 de aves, 407 de moluscos marinos y 129 de mamíferos, entre otros.

En relación con el café y su biodiversidad, con recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), PROCAFÉ llevó a cabo el proyecto "Café y biodiversidad" con la finalidad de conservar la diversidad biológica del parque cafetalero del país, mediante prácticas de agricultura sostenible y promoción de certificación de fincas (afirma también que el café bajo sombra en el país es cultivado con la protección de 11 millones de árboles de sombra). Con respecto a lo último, Salvanatura ha desempeñado un papel muy importante con la promoción de los mercados sostenibles de café mediante el sello de la organización *Rainforest Alliance*.

En relación con las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y el Corredor Biológico Nacional, desde 1992, el país ha implementado diferentes modalidades de participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil en la gestión de ANP como una estrategia de descentralización gubernamental, lo cual representa un esfuerzo muy importante en la conformación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SANP). Para 2005, 36 áreas protegidas (de 87 establecidas) estaban siendo administradas a través de una gestión compartida (Fusades y Cedes, 2007).

El cuadro 53 muestra el número y extensión de las Áreas de Conservación (AC) y el porcentaje con respecto a estas últimas del total de Áreas Naturales Protegidas tomando en cuenta los manglares de la Bahía de Jiquilisco y todos los manglares con potencial de integrar el SANP. De acuerdo con el cuadro, tomando solo en cuenta los manglares de la Bahía de Jiquilisco, el total de las ANP son 87 con una extensión de 63,670.1 hectáreas, lo que representa el 6.15% del total de las AC (3.07% del territorio nacional). Tomando en cuenta todos los manglares, el número total de ANP es de 92 con una extensión de 96 con una extensión de 75,069.53 hectáreas, representando 7.28% de las AC y 3.62% del total del país. Esta situación todavía refleja el desafío que

¹³ En línea: <http://www.cbd.int/default.shtml>

Cuadro 53
Sistema de áreas naturales protegidas (SANP)

SANP	Incluyendo manglares de la Bahía de Jiquilisco			Incluyendo todos los manglares con potencial de integrar el SANP		
	Número	Extensión (hectáreas)	% de las AC	Número	Extensión (hectáreas)	% de las AC
Áreas Naturales Protegidas (ANP)	83	63,349.80	6.12	92	75,069.50	7.25
Áreas de Exclusión (fuera de las Áreas de Conservación)	4	320.31	0.03	4	320.31	0.03
Total de las Áreas Naturales Protegidas	87	63,670.11	6.15	96	75,389.81	7.28
Total de las Áreas de Conservación (AC)¹	15	1035,348.20				

1/ Las Áreas de Conservación (AC) representan el espacio territorial que contiene Áreas Naturales Protegidas (ANP), zonas de amortiguamiento, corredores biológicos y zonas de influencia, funcionando en forma integral y administrativa a través de la aplicación del enfoque por ecosistema. Actualmente, el país cuenta con 15 AC: Alotepeque-La Montañona, Alto Lempa, Apaneca, Ilamatepec, Bahía de Jiquilisco, Costa del Bálsamo, El Imposible-Barra de Santiago, El Playón, Golfo de Fonseca, Jaltepeque, Los Cóbanos, Nahuaterique, San Vicente Norte, Tecapa-San Miguel, Trifinio y Volcán Chingo.
Fuente: Tomado de Fusades y Cedes (2007) con base en MARN (2006).

falta por cumplir la meta de tener incluido el 5% de su territorio en el SANP para 2015 (Ibíd).

En relación con la conformación del SANP se ha desarrollado el Corredor Biológico Nacional (CBN), definido como un conjunto de áreas naturales y zonas de interconexión del territorio nacional, en las cuales se promoverán actividades de manejo sostenible de los recursos naturales, a fin de generar bienes y servicios ambientales para la sociedad (Ley de Áreas Naturales Protegidas).

Es importante fortalecer la gestión de las áreas naturales protegidas y otras áreas de importancia con la finalidad de detener la degradación de estas áreas ricas en diversidad biológica.

2.4 Calidad del aire

Impactos de la contaminación del aire

En 1997, Fusades y Cedes señalaron que la contaminación ambiental era una de las principales causas de las enfermedades respiratorias, las cuales junto con las enfermedades gastrointestinales se encontraban

entre las diez primeras causas frecuentes de morbilidad en el país. Para 2007, Fusades y Cedes, referente a esta temática, indicaban que durante 1997-2006, los avances en el establecimiento de un sistema de gestión de la calidad del aire atmosférico y el aire interior en el país han sido relativamente pocos.

Monitoreo de la calidad del aire: San Salvador

En 1997 se inició el monitoreo de la calidad del aire (con apoyo del gobierno Suizo) debido a la ampliación del Programa Aire Puro a El Salvador en el marco de un convenio con Fusades. Inicialmente se instalaron ocho estaciones de monitoreo de contaminación atmosférica en lugares próximos a arterias de diverso nivel de circulación vehicular; y se medían siete contaminantes (Fusades y Cedes, 2007):

- Ozono (O₃)
- Dióxido de Nitrógeno (NO₂)
- Partículas menores a 10 micras (PM₁₀)¹⁴
- Partículas Totales Suspensas (PTS)
- Monóxido de Carbono (CO)
- Compuestos Orgánicos Volátiles y Plomo (Pb).

¹⁴ Una micra (μ) es la milésima parte de un milímetro.

Para enero de 2004, solamente se contaba con cuatro estaciones de monitoreo: Santa Elena, Maternidad, Soyapango y Colonia Escalón; solo se medían 4 contaminantes y solo se cuenta con financiamiento del MARN (Ibíd.):

- Ozono (O₃)
- Dióxido de Nitrógeno (NO₂)
- Partículas menores a 10 micras (PM₁₀)
- Partículas Totales Suspendidas (PTS)

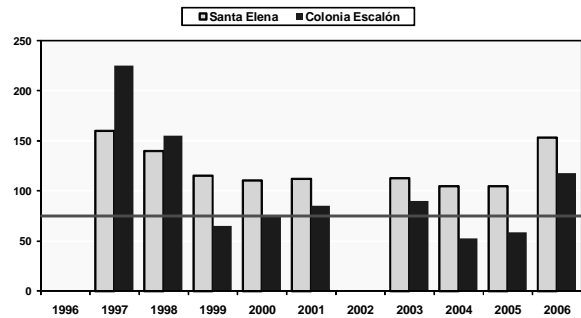
Calidad del aire

Con referencia al O₃ y NO₂, las mediciones muestran que se han mantenido abajo del promedio anual de 60 y 100 µg/m³, respectivamente, establecidos en el Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental. Mientras que las PTS sobrepasan, la mayoría, el valor límite anual de 75 µg/m³; y las PM₁₀, asociadas más con la combustión de derivados del petróleo, sobrepasan la mayoría el límite de 50 µg/m³ (gráficas 62 y 63) (Ibíd.).

Es importante señalar que todavía no se cuenta con una *norma de emisiones por fuentes fijas* aprobada, ya que CONACYT todavía no ha complementado el procedimiento. También es clave señalar que es necesario reanudar las Revisiones Técnicas Vehiculares (RTV), ya que representa un instrumento fundamental dentro de un sistema de gestión de la calidad del aire, sobre todo en las áreas urbanas, ya que los estudios reportan que el transporte vehicular es la principal fuente de contaminación en estas áreas (las estimaciones muestran que el 50% de las emisiones son causadas por vehículos que tienen más de 20 años de existencia) (Fusades y Cedes, 2007).

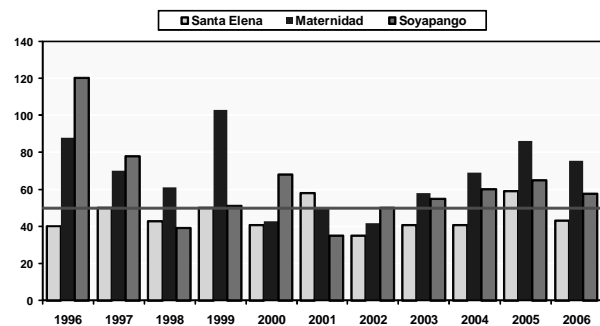
La gráfica 64 muestra el crecimiento del parque vehicular sin incluir a los autobuses. De acuerdo con la información, el número de vehículos pasó de 559,286 unidades, en 2001, a 612,512 unidades en 2005. Esto representó un aumento del 9.5% y una tasa de crecimiento anual promedio de 2.3% en el número de vehículos sin tomar en cuenta los autobuses, durante este período. Con respecto a la tendencia del parque de autobuses, estos pasaron de 9,331 unidades, en 2001,

Gráfica 62
PTS en el AMSS, 1996-2006
(µg por m³)



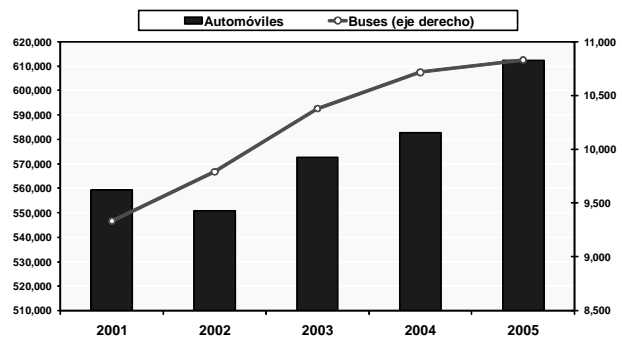
Fuente: Fusades y Cedes (2007) con base en el MARN.

Gráfica 63
PM₁₀ en el AMSS, 1996-2006
(µg por m³)



Fuente: Fusades y Cedes (2007) con base en el MARN.

Gráfica 64
Crecimiento del parque vehicular, 2001-2005
(número de unidades)



Fuente: Fusades y Cedes (2007) con base en el Viceministerio de Transporte.

a 10,826 en 2005. En este período este cambio representó un aumento del 16.02% y una tasa de crecimiento anual promedio de 3.8%, mayor que el parque vehicular.

Otra fuente de contaminantes atmosféricos se origina de la cocción residencial y comercial, generalmente cuando se utiliza leña como fuente de energía. Las PTS y PM₁₀ son originadas en 20% y 33% de la cocción residencial y comercial, respectivamente, de acuerdo con el Diagnóstico de la Calidad del Aire, Levantamiento de Fuentes Contaminantes y Diseño de Red de Monitoreo (Ibíd).

basados en extrapolaciones sobre poblaciones (Ibíd). La disponibilidad de esta información es estratégica y constituye el primer paso dentro de la gestión integrada de desechos sólidos, sobre todo para los esfuerzos de reducción, reuso, recuperación y reciclaje de desechos.

Reuso, reciclaje y reducción

En los últimos años, se han llevado a cabo importantes esfuerzos municipales y privados, muy puntuales, en actividades de separación de materiales y reciclaje de desechos. Para 2000 se reporta que solamente los municipios de Ilopango (San Salvador), Suchitoto (Cuscatlán), Guarjila y Dulce Nombre de María (Chalatenango), Tecoluca y San Lorenzo (San Vicente) y Cinquera (Cabañas), realizaron actividades de separación de materiales en la fuente (sin embargo, no se conoce información sobre el tipo y cantidad y la efectividad de los programas). Suchitoto e Ilopango reportaron un desvío de 715 y 730 toneladas por año (Cesta, 1998 y OPS-OMS, 2003 citados por Fusades y Cedes, 2007).

El Programa Nacional de Recuperación de Plásticos, en el que se encuentran inscritas 67 empresas, reporta la recuperación de 43.7, 162.4, 77.10 y 755.6 toneladas de bolsas y envases plásticos en 2002, 2003, 2004 y 2005, respectivamente. También, a escala municipal se han puesto en marcha programas y proyectos pilotos referentes a plantas de compostaje. Las 6 plantas de compostaje (Aragón San Salvador, Suchitoto, ABA Ilopango, Tablón San Miguelito y Cinquera) han transformado 241 toneladas por año (0.02% de los desechos urbanos generados) (Ibíd). Además, la principal industria de fabricación de baterías del país recupera y transforma 87,412 baterías al mes y cuatro industrias utilizan el aceite usado recuperado como combustible (Baterías de El Salvador, Cementos de El Salvador, Imacasa y Textiles San Andrés).

Recolección

Con respecto al servicio de recolección de desechos sólidos, para 1992 solamente la mitad de los municipios

2.5 Desechos sólidos

Generación

Con respecto a la *generación* de desechos sólidos, en el país, el contexto está marcado por un ritmo de generación que ha estado creciendo de forma insostenible debido al aumento de la población y los niveles de consumo. La generación total de desechos sólidos pasó, en 1998, de 1.013 millones de toneladas por año a 1.301 millones toneladas por año, en 2006. Esto representó un aumento de 28.4% y una tasa anual de crecimiento promedio de 3.2% en estos 8 años. En el área urbana el ritmo de crecimiento es mayor que en la rural. Entre 1998 y 2000, y 2000 y 2006 los aumentos experimentados en la generación fueron de 14.7% y 18.1%, respectivamente. Estos porcentajes son muy superiores a los del área rural. De continuar estos ritmos, la actual capacidad instalada para alojarlos no será suficiente en el corto y mediano plazo.

La gestión de desechos sólidos se ha concentrado en las zonas urbanas (fuentes domiciliarias, comerciales e institucionales). Los generados por otras fuentes (construcción, demolición, plantas de tratamientos de aguas residuales, industria, agricultura y silvicultura y minería) y en la zonas rurales han recibido poca atención (Fusades y Cedes, 2007). Las tasas de generación de éstas no son conocidas a excepción de los desechos sólidos domiciliarios y municipales, los cuales están

del país contaba con dicho servicio. Esta situación mejoró en 2000, ya que el 70% de los municipios (183) prestaban el servicio (MARN, 2000). Para 2000, todos los municipios de San Salvador y San Vicente contaban con el servicio de recolección, mientras que menos del 75% de los municipios de Chalatenango, Morazán, La Unión, Cuscatlán, La Paz, Usulután, Santa Ana y San Miguel prestaban el servicio. Referente a la cobertura urbana del servicio, para 2000 se estimó una cobertura del 74% que representa el 40% de la población total (Meléndez, 2000 citado por Fusades y Cedes, 2007). Para el mismo año, solamente San Vicente, Santa Ana y Cabañas tenían cobertura arriba del 80%, cuando el mínimo aceptable -de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)- es 85%.

Información para 2002, muestra que el 6%, 33%, 60% y 1% de la flota de camiones recolectores de desechos sólidos que se encuentra tienen más de 22 años, entre 12 y 21 años, entre 1 y 11 años, y menos de 1 año, respectivamente. Es decir, 39% de la flota sobrepasa los 10 años y por lo tanto su vida útil. Asimismo, el 76%, 17%, 5%, 1%, y 1% de la gestión de recolección se realiza de forma directa con la municipalidad, gestión privada, mixta, intermunicipal y por medio de ONG, respectivamente.

Disposición final

Con referencia a la disposición final, antes del 9 de septiembre de 2007, el país contaba con 11 rellenos sanitarios autorizados por el MARN y 182 botaderos a cielo abierto¹⁵. Previo a esa fecha, 21% de los municipios (54) disponían sus desechos en los rellenos autorizados, 24% de éstos (64) tenían planificado hacerlo antes de la mencionada fecha y el resto 55% (145) no tenían decidido adónde enviar sus desechos (Velásquez, 2007)¹⁶. Hasta 2005, los 9 rellenos autorizados atendían

¹⁵ Mediante el Decreto Legislativo No. 237 se exige que las municipalidades, antes del 9 de septiembre de 2007, creen sus unidades ambientales, cierren los botaderos a cielo abierto y presenten sus diagnósticos ambientales. A partir de esa fecha, las alcaldías deben de disponer sus desechos en los 11 rellenos autorizados por el ministerio (MARN, 2007).

¹⁶ El Diario de Hoy, edición del 3 de septiembre de 2007.

39 municipios (15%), cerca del 34% de la población urbana.

Es importante reconocer el valioso y determinado esfuerzo realizado por el MARN, en conjunto con las alcaldías del país, vinculado con el cierre de botaderos a cielo abierto, y la buena disposición, por parte de las últimas, de realizar la disposición final de sus desechos sólidos en los rellenos sanitarios autorizados de forma legal. Sin embargo, a pesar de vislumbrarse un escenario más favorable en la gestión de desechos sólidos a nivel nacional, que el que teníamos anteriormente, los resultados positivos y objetivos propuestos serán alcanzados con altos costos financieros y ambientales para el país. Esto discrepa con los principios de eficiencia económica de cualquier política ambiental.

2.6 Recursos energéticos

Con referencia al sector de energía eléctrica, tanto la capacidad instalada (oferta) como la demanda máxima de potencia del país han experimentado, entre 1985 y 2007, incrementos muy importantes (cuadro 54).

**Cuadro 54
Oferta y demanda de potencia**

Año	Capacidad instalada	Demanda máxima
	MW	
1985	631.8	318.4
1990	650.4	412.3
1995	908.5	591.7
1998	943.4	694.3
1999	999.4	718.0
2000	1,113.8	758.0
2001	1,191.9	734.0
2002	1,136.3	752.0
2003	1,196.9	785.0
2004	1,197.9	809.0
2005	1,231.8	829.0
2006	1,312.8	881.0
2007	1,436.5	906.0

Fuente: Tomado de CEPAL. Estadísticas del subsector eléctrico.

Durante este período, la capacidad instalada del país pasó de 631.8 MW, en 1985, a 1,436.5 MW en 2007. Esto representó un aumento de 127.36% y crecimiento anual promedio de 3.80%.

Asimismo, la demanda máxima de potencia pasó de 318.4 a 906 MW en el mismo período. Este incremento de la demanda significó un aumento de 184.54% y un ritmo de crecimiento anual promedio de 4.86%. Esto demuestra que la demanda máxima de potencia durante estos 22 años ha estado creciendo a un ritmo mayor que la oferta (capacidad instalada). De continuar con esta tendencia, el país estaría entrando en un escenario vulnerable en el mediano plazo. Sin embargo, ante este escenario, el gobierno ha anunciado expansiones con las centrales hidroeléctricas de El Chaparral (66 MW) y Cimarrón (261 MW) y existe planificación de instalar en el puerto de La Unión dos plantas generadoras de energía eléctrica con base en carbón (220 MW) y gas (500 MW).

En cuanto a la generación de energía eléctrica por parte del sector público y privado, el cuadro 55 muestra, para el período comprendido entre 1985 y 2007, la creciente participación que la generación privada de electricidad ha tenido en el país durante ese período. Así, la generación privada pasó de no tener ninguna participación en 1985, a una generación de 4,014.9 GWh en 2007 (69.83%). La generación pública, después de representar el 100% en 1985 (1,650.5 GWh) pasó a representar un 30.16% de la generación total en 2007

(1,734.2 GWh). Por un lado, a partir de 1999, cuando alcanzaron su punto más alto, las exportaciones de energía eléctrica comenzaron a disminuir hasta llegar en 2007 a 6.7 GWh. Por otro, las importaciones de energía eléctrica representaron entre 1999 el 12.5% de la generación total, y en 2007 pasaron a representar el 0.66% de la generación (cuadro 55).

En el país, y de acuerdo con la gráfica 60, se produce energía eléctrica a partir de tres recursos: hidráulicos, geotérmicos y térmicos (combustibles fósiles). Para 2007, del total de energía eléctrica producida, 46.4% fue generada con combustibles fósiles, el 22.5% con recursos geotérmicos y el resto, 31.1%, con agua. Esta composición en la generación fue distinta a la de 1985, en donde la generación con recursos renovables fue 93.6% del total producido (gráfica 60). Asimismo, a pesar que el país cuenta con una abundante oferta hídrica, la generación de energía eléctrica vía recursos térmicos creció más rápido que la generación con renovables en los últimos 22 años. La tasa de crecimiento anual promedio de la generación hidroeléctrica, geotérmica y térmica fue de 2%, 5.7% y 15.8%, respectivamente.

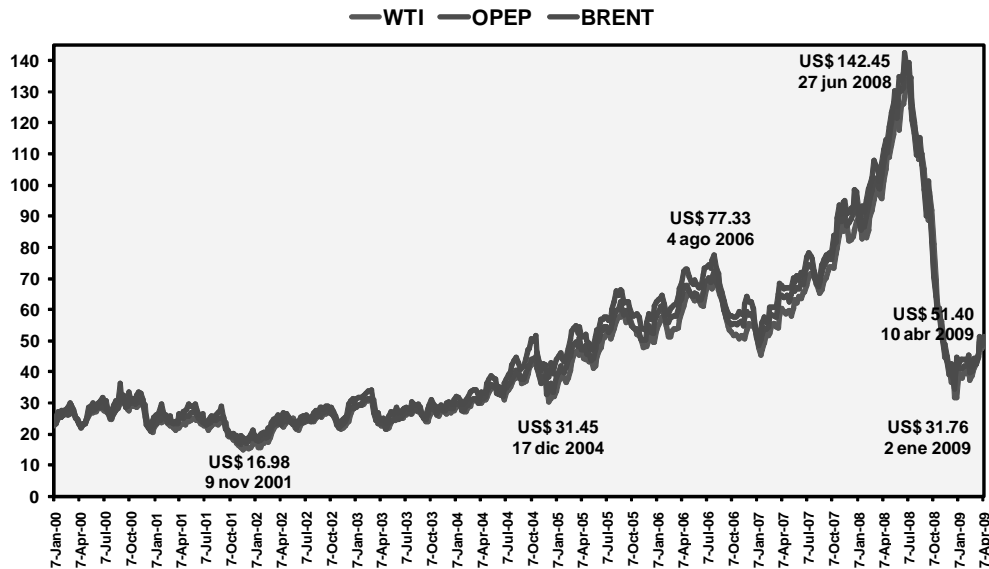
Esta composición en la generación le generó altos costos al país, debido al choque externo generado por el alza de los precios mundiales del petróleo, experimentados entre 2004 y finales de junio de 2008 cuando el barril del crudo alcanzó US\$142 (gráfica 65).

Cuadro 55
Suministro de energía eléctrica

	Generación nacional			Expor- tación	Impor- tación	Disponi- ble	Autopro- ducción	Ventas	Pérdidas
	Pública	Privada	Total						
	GWh			GWh				%	
1985	1,650.5	0.0	1,650.5	0.0	0.0	1,650.5	0.0	1,439.60	12.8
1990	2,164.3	0.0	2,164.3	9.5	10.8	2,165.6	0.0	1,828.20	15.6
1995	3,071.0	199.7	3,270.7	64.9	29.7	3,235.5	0.0	2,832.70	12.4
1998	2,804.6	932.6	3,737.2	22.7	60.7	3,775.2	0.0	3,375.10	10.6
1999	2,673.1	1,013.1	3,686.2	207.8	458.2	3,936.6	0.0	3,458.80	12.1
2000	1,909.3	1,480.9	3,390.2	111.7	807.7	4,086.2	0.0	3,637.80	11.0
2001	2,065.3	1,910.7	3,976.0	43.8	352.8	4,132.5	152.5	3,613.20	12.6
2002	2,069.9	2,203.8	4,273.7	50.7	434.6	4,616.7	40.9	3,944.20	14.6
2003	1,460.4	3,026.9	4,487.3	102.5	427.8	4,812.6	0.0	4,186.50	13.0
2004	1,382.5	3,306.5	4,689.0	83.6	466.0	5,061.9	9.5	4,327.10	14.5
2005	1,664.4	3,278.9	4,943.3	37.8	322.1	5,177.7	49.9	4,522.40	12.7
2006	1,956.6	3,572.7	5,529.3	8.6	11.1	5,470.3	61.4	4,771.50	12.8
2007	1,734.2	4,014.9	5,749.1	6.7	38.4	5,613.5	167.3	4,888.80	12.9

Fuente: Tomado de CEPAL. Estadísticas del subsector eléctrico.

Gráfica 65
 Precio mundial del petróleo, 2000-2009
 (US\$/barril)



Fuente: Energy Information Administration (2009). Precios FOB semanales del 7 de enero de 2000 al 10 de abril de 2009.

Los problemas relacionados con la composición y capacidad de generación de energía eléctrica, se encuentran estrechamente asociados con la dependencia de combustibles fósiles.

2.7 Cambio climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) define el **cambio climático** como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (CMNUCC, 2002).

En efecto, "la temperatura media de la superficie terrestre ha subido más de **0.6°C** desde los últimos años del siglo XIX. Se tiene previsto que surja un aumento entre 1.4 y 5.8° C para el año 2100. Esto representa un cambio

rápido y profundo. Si se considera que el aumento real sea de 1.4°C, éste representará el mayor aumento de cualquier siglo de los últimos 10,000 años. La principal **causa** del aumento de la temperatura es el proceso de industrialización iniciado hace siglo y medio, sobre todo la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo, gasolina y carbón, la tala de bosques y algunos métodos de explotación agrícola" (CMNUCC, 2009).

"Estas actividades han aumentado el volumen de *gases de efecto invernadero*¹⁷ en la atmósfera, sobre todo del dióxido de carbono, metano y óxido nitroso. Estos gases se producen naturalmente y son fundamentales para la vida en la Tierra; impiden que parte del calor solar regrese al espacio, y sin ellos el mundo sería un lugar frío e inhabitado. Pero cuando el volumen de estos gases es considerable y crece sin descanso, provocan unas temperaturas artificialmente elevadas y modifican el

¹⁷ Los gases de efecto invernadero sujetos de la CMNUCC son: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC₃), perfluorocarbonos (PF₃) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

clima. La década de 1990 parece haber sido la más caliente del último milenio, y 1998 el año más caluroso" (Ibíd).

Los principales **impactos** sentidos y previstos debido al cambio climático se manifestarán en *períodos extremos de calor, inundaciones y sequías, derretimiento de los casquetes polares, intensidad en huracanes y lluvias e impactos en los ecosistemas y la agricultura*. Todos estos impactos afectarán la competitividad, crecimiento económico y la calidad de vida de las poblaciones en el ámbito mundial.

134 **La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)**

Desde la década de 1980, los hallazgos científicos que vinculaban la emisión de gases de efecto invernadero, proveniente de actividades humanas, con el riesgo de un cambio climático comenzaron a generar preocupación mundial. Como respuesta al llamado de varios países para emitir un tratado mundial para enfrentar la problemática, en 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas conformó el Comité Intergubernamental de Negociaciones para una Convención Marco sobre Cambio Climático. El Comité preparó la Convención, la cual fue adoptada el 9 de mayo de 1992 y abierta para su firma en junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. La CMNUCC entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y a la fecha tiene 192 Estados Parte (CMNUCC, 2002).

El objetivo de la Convención es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible (Ibíd).

La Conferencia de las Partes, es el órgano supremo de la Convención, la cual examina regularmente la aplicación

de la Convención y todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes (COP) y, conforme con su mandato, toma las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención. Además, ésta es asistida por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico (OSACT) y por el Órgano Subsidiario para la Implementación (OSI).

El Protocolo de Kioto

En la **COP 3**, celebrada en diciembre de 1997 en Kioto, Japón, se acordó un Protocolo para la Convención, el cual compromete a los países desarrollados y en transición hacia una economía de mercado a alcanzar objetivos cuantificables de reducción de emisiones. Estos países, conocidos como Partes del Anexo I, dentro de la CMNUCC, se comprometieron a reducir su emisión total de seis gases de efecto invernadero, durante el período de 2008-2012, hasta en un promedio de 5.2% por debajo de los niveles de emisión de 1990.

Además, el Protocolo estableció tres **mecanismos flexibles** -basados en el mercado (creando de esta forma lo que se conoce hoy como "mercados de carbono")- para asistir a las Partes del Anexo I en el logro de sus objetivos¹⁸:

- a) Sistema de comercio de emisiones
- b) La implementación conjunta (IC) de proyectos de reducción de emisiones entre Partes del Anexo I
- c) El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) que permite la implementación de proyectos de reducción de emisiones en las Partes que no pertenecen al Anexo I.

¹⁸ Un elemento central del Protocolo de Kioto es el establecimiento de los mecanismos flexibles, los cuales permiten adaptabilidad para lograr las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero para el primer periodo de compromiso del Protocolo (2008-2012). El principio detrás de estos mecanismos flexibles es la costo-efectividad para resolver los problemas mundiales.

La COP 14: Resultados de Poznan (2008) ¹⁹

La última Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se desarrolló en diciembre de 2008, en la ciudad de Poznan, Polonia. En ese contexto, se realizó la décimo cuarta Conferencia de las Partes (COP 14) de la CMNUCC y la cuarta conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto (**COP/MOP 4**). Además, esta conferencia contó con la asistencia de cuatro cuerpos subsidiarios:

- a) La cuarta sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo de la Convención (AWG-LCA 4).
- b) La sexta sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I en el marco del Protocolo de Kioto.
- c) La vigésima novena sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico (OSACT 29).
- d) La vigésima novena sesión del Órgano Subsidiario para la Implementación (OSI 29).

Al igual que la Conferencia en Bali, la COP 14 se centró en el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto; el programa de trabajo 2009 del AWG-LCA y AWG-KP; transferencia de tecnología; el mecanismo de desarrollo limpio (MDL); creación de capacidades; las comunicaciones nacionales; y asuntos organizativos, administrativos y metodológicos.

En Poznan, las negociaciones se dieron en un contexto con el telón de fondo de la crisis financiera mundial y sus posibles impactos sobre el proceso. Y, aunque la victoria de Barack Obama en las elecciones presidenciales de Estados Unidos llenó de optimismo la Conferencia (debido al compromiso del candidato electo de hacer el cambio climático una alta prioridad y el énfasis que una economía verde podría contribuir con la actual crisis económica), los Estados Unidos estaban representados aún por la administración Bush y se mantuvieron relativamente con bajo perfil en las negociaciones oficiales.

¹⁹ Tomado del Institute for Sustainable Development (IISD) (2009).

Así, una de las principales y urgentes tareas de los grupos de trabajo especial sobre los **Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I en el marco del Protocolo de Kioto (AWG-KP)** y sobre la **Acción Cooperativa a largo plazo de la Convención (AWG-LCA)** para 2009 es la generación de un texto formal de negociación que debe ser comunicado a las Partes seis meses antes de la COP 15 a ser realizada en Copenhague, Dinamarca, para cumplir con formalidades legales. La tarea no será fácil, ya que tendrá que llegar a un acuerdo y visión compartida sobre la adaptación, mitigación, tecnología y financiamiento.

El cambio climático y sus efectos son una realidad. La complejidad de las negociaciones y la dificultad de lograr acuerdos mundiales para enfrentar el cambio climático sobre la base de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, desde 1992 hasta 2009 (diecisiete años). Han existido avances, como el desarrollo del Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea y los mercados de carbono voluntario. Sin embargo, los retos siguen presentes, especialmente en las áreas de **adaptación** a los efectos cambio climático, el **financiamiento** y la transferencia de **tecnología**.

3. Propuestas de política pública

Sobre lo anterior, se proponen una serie de propuestas de política pública agrupadas en cuatro áreas estratégicas para el período 2009-2014: a) gestión ambiental; b) financiamiento interno -basado en la gestión del recurso hídrico; c) agua y cambio climático; y d) sistema de información ambiental.

Gestión ambiental

A pesar de los avances en la institucionalidad, asociados con la gestión ambiental pública y privada, los indicadores que muestran la situación y tendencia de

nuestros recursos naturales y medio ambiente todavía nos muestran el débil estado en que éstos se encuentran. La degradación ambiental ha avanzado a un ritmo más rápido que nuestra capacidad institucional de enfrentarla. En ese sentido, en el contexto de la gestión ambiental a mediano plazo, se debe:

- Avanzar hacia una fase de gobernabilidad ambiental efectiva. Esto supone:
 - Fortalecer las capacidades del MARN para aplicar la ley.
 - Aprobar legislación complementaria (recursos hídricos, agua potable y saneamiento, reciclaje, manejo de cuencas hidrográficas, transporte, áreas naturales protegidas).
 - Implementar una reforma del sector de recursos hídricos liderada por el MARN.
- Fortalecer con recursos financieros y técnicos al MARN para que pueda cumplir con su papel de **regulador y facilitador** de proceso de coordinación y negociación.
- Desarrollar un cuerpo normativo que proporcione respaldo legal a la implementación de **instrumentos de mercados** dirigidos a disminuir la contaminación, proteger los recursos naturales, aumentar los servicios ambientales de lo agroecosistemas y fomentar el uso eficiente de recursos naturales, mediante las políticas de asistencia técnica especializada e innovación tecnológica, referidas anteriormente. En forma prioritaria se debe fomentar la cultura del pago de agua en aquellos sectores que estén en capacidad de hacerlo.
- Consolidar el marco normativo. Esto supone:
 - Superar los vacíos legales asociados con la efectividad de los principios que informan la LMA.
 - Delimitar, en forma clara, las competencias para la aplicación de las leyes ambientales.
 - Cumplir con los compromisos adquiridos en los tratados internacionales ambientales ratificados por el país.

- Crear un mecanismo de coordinación entre el MARN, sector privado y la sociedad civil para el logro de objetivos ambientales.

Estrategia financiera ambiental

Tomando en cuenta las limitaciones financieras que ha tenido el MARN desde su creación, así como las restricciones presupuestarias del gobierno y las prioridades que el país enfrenta en el área social (educación, salud, seguridad), es importante desarrollar una estrategia financiera interna para la protección de nuestros recursos naturales.

Es importante priorizar una estrategia que incentive el uso eficiente, y la protección de nuestro recurso natural renovable más estratégico: **el agua**.

Además, priorizar este recurso para el desarrollo de una estrategia financiera interna, permitiría una acción de mayor envergadura nacional, debido a que el referido recurso tiene interacción directa y una dinámica catalizadora con otros recursos naturales y áreas de gestión: suelo, cuencas, cobertura vegetal, hidroelectricidad, gestión de riesgos, cambio climático; así como, ordenar la actual asignación ineficiente de recursos del sector.

- Promover la cultura del pago de agua natural y agua potable y saneamiento en aquellos sectores que estén en la capacidad de hacerlo. Esto supone:
 - Instaurar el cobro por uso de agua natural para los grandes usuarios del sector.
 - Realizar un ajuste de tarifas de agua potable y saneamiento.
 - Implementar un esquema de subsidio directo del agua en donde no existe, y refocalizar el subsidio que actualmente otorga el principal proveedor de agua del país.
- Implementar un programa nacional de instrumentos económicos para disminuir la contaminación del agua.

- Implementar un programa nacional de pago por servicios ambientales en áreas hídricas estratégicas del país (región del Trifinio, parte media de la cuenca del río Lempa y áreas de recarga).

Es importante que estos esquemas sean aplicados en las cuencas nacionales de la región del Trifinio, áreas de recarga de acuíferos vinculadas con centros poblacionales, áreas de regulación hídrica ubicadas en la parte media de la cuenca del río Lempa y áreas naturales protegidas. Los actores estratégicos para el desarrollo exitoso de estos novedosos esquemas son los proveedores de agua potable, CEL, regantes, los sectores turismo, industria y comercio (consumidores de servicios ambientales); así como los productores agropecuarios y otros que manejan y administran estas importantes áreas hídricas (proveedores de servicios ambientales).

Agua y cambio climático

El cambio climático y sus efectos son una realidad. La comunidad científica ha llegado a un consenso sobre el fenómeno mundial del cambio climático y sus impactos en la agricultura, salud e intensidad de desastres naturales, entre otros.

De acuerdo con las condiciones y contexto del país, la estrategia de cambio climático debe ser desarrollada en dos ámbitos: nacional e internacional.

El ámbito **nacional** supone que el desarrollo de una estrategia nacional de mitigación y adaptación al cambio climático es dependiente del desarrollo de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). Ésta, aparte de promover la protección de nuestra oferta y uso eficiente del agua, promoverá un uso de suelo que tiene conexiones importantes con la absorción de gases de efecto invernadero (GEI), generación de hidroelectricidad, mitigación de desastres naturales y la promoción de innovación y tecnología en agricultura sostenible.

Desde hace varios años (1992), se viene desarrollando e implementando una arquitectura mundial para hacerle frente a esta problemática; por lo tanto, es necesario que el país sepa aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que la institucionalidad internacional está promoviendo para enfrentar el cambio climático.

- Es importante desarrollar una estrategia de **mitigación y adaptación** de los efectos del cambio climático que se apoye en la gestión integrada de nuestros recursos hídricos. Lo anterior supone contar con una legislación vinculada con nuestro ordenamiento y desarrollo territorial, recursos hídricos, agua potable y saneamiento, y cuencas hidrográficas; así como la promoción de energías renovables, producción más limpia y eficiencia energética.
- Crear una oficina nacional de cambio climático que permita:
 - Fomentar una mayor participación de todos los sectores nacionales para construir una estrategia y posición nacional en las negociaciones multilaterales en el marco del CMNUCC, acorde también con la estrategia regional de cambio climático (en desarrollo).
 - Fortalecer el equipo negociador, de tal forma que se puedan canalizar, de forma adecuada y urgente, recursos financieros para la adaptación y transferencia de tecnología.
 - Promover y facilitar las oportunidades que ofrecen los mercados de carbono para estimular las energías renovables y eficiencia energética en el país.
 - Coordinar y fortalecer la gestión de riesgos con el Servicio Nacional de Estudios Territoriales y Protección Civil.
- Continuar fomentando la generación de energía eléctrica mediante la generación hidráulica y geotérmica.

Información ambiental

La generación de información ambiental busca, por un lado, apoyar la toma de decisiones de política pública ambiental, y por otro, evaluar los avances de la gestión ambiental. Le corresponde al MARN elaborar, cada dos años, el Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente. Desde su creación, ha elaborado dos informes, el primero en 2002, y el más reciente a principios de julio de 2008, el cual contiene información para el período 2003-2006. SNET genera información valiosa relacionada con Meteorología, Hidrología, Geología (Vulcanología y Sismología), Oceanografía y Gestión del Riesgo.

Sobre la base de estos avances, es importante mencionar que todavía se requieren esfuerzos para conciliar y actualizar información clave, tales como, la cobertura vegetal, erosión, calidad de agua subterránea, calidad del aire, desechos peligrosos, entre otros. Además, existe descoordinación entre las diferentes instituciones para

intercambiar información; es necesario generar conocimiento científico; y facilitar el acceso a información ambiental disponible para diferentes usuarios.

- Fortalecer la generación de información actualizada sobre agua, calidad del aire, desechos sólidos y peligrosos, cobertura vegetal y erosión, potencial de energías renovables, flora y fauna, y recursos marino costeros.
- Crear un programa para la generación de conocimiento científico propio.
- Unificar plataformas de información de las diferentes instituciones nacionales que generan información ambiental, mediante la implementación de una política de intercambio de información interinstitucional.
- Crear un programa de acceso a los sistemas de información ambiental para los diferentes usuarios del país.

SOCIAL

Sector social



Esta sección comprende un balance sobre la situación social y de seguridad ciudadana en el país y un resumen de los principales avances en las políticas y programas sociales más destacados del actual gobierno.

1. Balance social

En este apartado se analizan las áreas de pobreza y distribución del ingreso, empleo y salarios, educación, salud y seguridad ciudadana. El objetivo de este análisis es brindar un balance que permita prever la evolución social del país e identificar algunos de los principales desafíos en este campo.

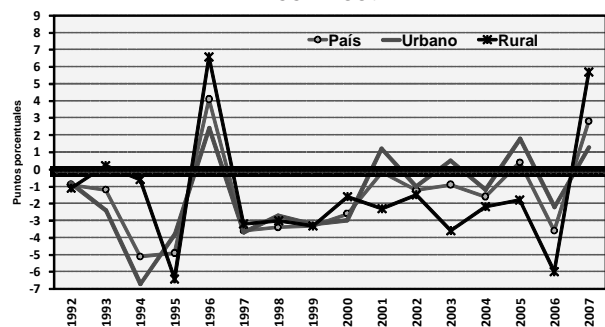
141

VII. SECTOR SOCIAL

1.1 Pobreza y distribución del ingreso

La gráfica 66 muestra los cambios en la tasa de pobreza de los hogares de 1992 a 2007, lo cual permite analizar la evolución de la pobreza de ingreso en el país. En el ámbito nacional predominan tasas negativas en este periodo, lo cual se resume en una reducción de 25 puntos porcentuales entre 1991 y 2007. Es importante

Gráfica 66
Cambios en la tasa de pobreza de hogares,
1992-2007



Fuente: Cálculos de FUSADES con base en los datos publicados por Digestyc de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y del costo de la canasta básica alimentaria.

notar que la mayor parte de esa reducción ocurre en los noventa. Además, en 2007 se incrementó la pobreza debido a la fuerte alza en el precio de los alimentos, lo que conllevó a un aumento importante en el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)¹. Aun cuando no se dispone de datos oficiales, se anticipa que en 2008 la pobreza aumentó por las consecuencias de la caída en la actividad económica y de las remesas, entre otros factores.

En el ámbito urbano, la reducción de la pobreza entre 1991 y 2007 es de 24 puntos porcentuales. Claramente esta reducción ocurre predominantemente en los noventa. En 2001, 2003, 2005 y 2007 aumentó el porcentaje de hogares en pobreza (gráfica 66) y se espera que siga aumentando en 2008 y 2009. Por lo tanto, es urgente atender a la pobreza urbana y evitar así un retroceso mayor. Con respecto a la pobreza rural, la reducción entre 1991 y 2007 es aproximadamente de 23 puntos porcentuales. Esta reducción fue relativamente lenta en los noventa comparada con la urbana. En el periodo 2000-2006 se observan tasas negativas (gráfica 66), pero esta tendencia se rompió en 2007 y se espera que siga aumentando en 2008 y 2009. Así que existe un alto riesgo de perder lo avanzado en los últimos años sino se enfrenta en forma efectiva la gran vulnerabilidad de los hogares rurales.

El cuadro 56 presenta los hogares en situación de pobreza en 2006 y 2007. Según los datos oficiales, el porcentaje de hogares pobres aumentó de 30.8% a 34.6% entre 2006 y 2007. Esto se debe principalmente al incremento en 8 puntos porcentuales que muestra la pobreza rural. Con respecto a la pobreza extrema, ésta pasó de 9.6% a 10.8% entre esos mismos años, lo que se explica por el incremento en 4.1 puntos porcentuales en el área rural. Dado la actual crisis económica se anticipa que el aumento de la pobreza observado en 2007 continuará en 2008 y 2009.

Cabe destacar que es importante y urgente mejorar la metodología de cálculo de la pobreza en El Salvador. Por ejemplo, la composición de la CBA todavía no se ha actualizado con la información de la Encuesta Nacional

¹ El costo de la CBA es la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza se obtiene al multiplicar el costo de la CBA por dos.

Cuadro 56
Hogares en situación de pobreza, 2006-2007
(Porcentajes)

	Pobres		Pobreza extrema	
	2006	2007	2006	2007
País	30.8	34.6	9.6	10.8
Urbano	27.8	29.9	8.0	7.9
Rural	35.8	43.8	12.2	16.3

Fuente: Publicación de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006 y 2007. Digestyc.

de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005/2006. Esto ofrece una gran oportunidad para atender varias críticas a la actual forma de calcular la pobreza, adecuar la metodología y así lograr cifras más precisas.

El acceso de los hogares a servicios básicos de agua, electricidad y saneamiento muestra otra dimensión de la pobreza. Al respecto, el país reporta avances importantes en el acceso a estos servicios en el área rural; en cambio, los avances en el área urbana han sido más lentos, en parte debido a que se partió de una cobertura más alta en esta última. A pesar de los esfuerzos realizados, aún persiste la brecha en perjuicio del área rural.

El cuadro 57 muestra que el porcentaje de hogares con acceso a agua por cañería ha venido aumentando desde 1995. Los datos por área geográfica muestran que en el área rural la conexión a cañería de agua se incrementó en aproximadamente 28 puntos porcentuales en 12 años, pasando de 27.9% de hogares que contaban con este servicio en 1995 a 55.6% en 2007. Esto se debe a que más hogares cuentan con cañería en su propiedad frente a otras opciones como disponer de agua a través del vecino o de una pila o chorro común. En el área urbana el avance en la provisión de este servicio ha sido más lento debido a que la cobertura es más alta. En 1995 la conexión a cañería cubría al 80.4% de los hogares urbanos y ha continuado expandiéndose hasta alcanzar al 90.7% en 2007. De manera que a pesar del

Cuadro 57
Hogares con acceso a agua por cañería, según área geográfica

	1995	1999	2004	2007
País				
Hogares con acceso a agua por cañería	58.7	66.0	74.9	78.7
Cañería dentro y fuera de vivienda	46.7	54.3	57.9	68.3
Cañería del vecino	-	-	7.6	5.7
Pila/chorro público o común	12.0	11.7	9.4	4.7
Urbano				
Hogares con acceso a agua por cañería	80.4	85.1	91.0	90.7
Cañería dentro y fuera de vivienda	67.2	71.5	73.4	81.0
Cañería del vecino	-	-	7.5	5.2
Pila/chorro público o común	13.2	13.6	10.1	4.5
Rural				
Hogares con acceso a agua por cañería	27.9	34.6	47.5	55.6
Cañería dentro y fuera de vivienda	17.6	26.0	31.7	43.8
Cañería del vecino	-	-	7.8	6.7
Pila/chorro público o común	10.3	8.6	8.0	5.1

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM, varios años. Digestyc.

progreso realizado aún persiste la brecha en detrimento de los hogares rurales. Por otro lado, no basta con estar conectado a la red de cañerías de agua, también es importante la continuidad del servicio y la calidad del agua que se recibe. El racionamiento de agua es un problema que ha cobrado importancia en los últimos años, una investigación realizada en 2007 muestra que cinco de cada diez hogares sufrieron cortes de agua en el año previo². Otros estudios han señalado que solamente el 20% de las aguas superficiales pueden ser empleadas para potabilizar a través de métodos convencionales³.

La cobertura en el servicio de eliminación de excretas se mantuvo alrededor del 97% de los hogares urbanos entre 1995 y 2007, tal como se observa en el cuadro 58. En el área rural el acceso a servicios adecuados para la disposición de excretas aumentó de 74.5% en 1995 a 82.3% en 2007. El uso de letrinas aboneras es una

opción que ha cobrado importancia en los últimos años en el área rural.

El agua potable y saneamiento son fundamentales para mantener la salud y mejorar la calidad de vida de las personas, por lo que aumentar la cobertura y la calidad del servicio (en el caso del agua) es un reto aún pendiente.

El cuadro 59 muestra el porcentaje de hogares que tienen acceso a energía eléctrica de acuerdo con el área geográfica donde residen y al tipo de conexión, ya sea domiciliar o a través del vecino. Entre los hogares urbanos el acceso a electricidad ha aumentado lentamente desde 1995 (94.9%) hasta alcanzar el 97.1% en 2007. Mientras que en el área rural se observa un aumento considerable de aproximadamente 28 puntos porcentuales pasando de 51.2% en 1995 a 79.5% en 2007; es importante señalar que este cambio se debe a una expansión en la conexión domiciliar.

Respecto a la concentración del ingreso, medida a través de la razón entre el ingreso per cápita del quintil más rico y el quintil más pobre, el cuadro 60 muestra que venía reduciéndose desde el año 2002; sin embargo,

² Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS), Universidad Tecnológica de El Salvador (2007) "Sondeo de opinión ciudadana sobre el derecho al agua".

³ Fusades (2007) Recursos e infraestructura para la competitividad. Informe de Desarrollo Humano.

Cuadro 58
Hogares con acceso a servicios de eliminación de excretas,
según área geográfica

	1995	1999	2004	2007
País				
Total	87.9	89.9	93.3	91.9
Inodoro a alcantarillado (privado o común)	35.0	40.7	39.9	40.1
Inodoro a fosa séptica (privado o común)	3.3	5.0	7.7	11.8
Letrina (privada o común)	46.0	44.3	45.7	36.1
Letrina abonera	3.6	n.d.	n.d.	3.9
Urbano				
Total	97.2	97.4	98.3	96.8
Inodoro a alcantarillado (privado o común)	59.2	64.7	62.1	59.6
Inodoro a fosa séptica (privado o común)	4.0	5.4	8.3	11.7
Letrina (privada o común)	33.4	27.3	27.9	25.1
Letrina abonera	0.7	n.d.	n.d.	0.5
Rural				
Total	74.5	77.7	84.8	82.3
Inodoro a alcantarillado (privado o común)	0.6	1.2	2.3	2.2
Inodoro a fosa séptica (privado o común)	2.3	4.3	6.8	11.9
Letrina (privada o común)	64.0	72.2	75.8	57.5
Letrina abonera	7.7	n.d.	n.d.	10.7

n.d. No disponible

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM, varios años. Digestyc.

Cuadro 59
Hogares con acceso a electricidad, según área geográfica y tipo de conexión

	1995	1999	2004	2007
País				
Total hogares	76.8	82.7	87.4	91.1
Conexión en la vivienda	76.8	79.1	79.6	83.2
Conexión del vecino	n.d.	3.6	7.8	7.9
Urbano				
Total hogares	94.9	96.0	96.5	97.1
Conexión en la vivienda	94.9	93.1	90.7	91.4
Conexión del vecino	n.d.	2.9	5.8	5.7
Rural				
Total hogares	51.2	61.0	71.9	79.5
Conexión en la vivienda	51.2	56.2	60.8	67.1
Conexión del vecino	n.d.	4.8	11.1	12.4

Nota: La conexión a energía eléctrica a través del vecino se reporta por primera vez en la encuesta de hogares como una categoría dentro de la disponibilidad de servicio de alumbrado en 1999.

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM, varios años. Digestyc.

esta tendencia se revirtió en 2007 mostrando niveles similares a los del año 2005.

Cuadro 60
Razón entre el ingreso per cápita del quintil más rico y el quintil más pobre

Años	País	Urbano	Rural
1992	20	12	19
1995	16	11	13
2000	22	14	15
2002	22	15	18
2003	18	13	16
2004	16	12	15
2005	14	11	12
2006	12	11	9
2007	14	12	11

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM varios años (Digestyc).

noventa. En el ámbito nacional, el sector agropecuario pasó de ser el principal generador de empleo en 1995 (absorbiendo al 27% de los ocupados) a ocupar el tercer lugar (18%) en 2007. En compensación, el comercio ha mostrado un gran dinamismo y se ha posicionado como el sector que genera más empleos (29.8% en 2007), seguido por el sector de otros servicios⁴ que emplea al 20.2% de los trabajadores (cuadro 61).

En el área rural, el sector agropecuario redujo su capacidad de generar trabajo entre 1995 y 2007 (pasando de 56.3% a 43.1%, respectivamente) a pesar de esto continúa siendo el principal empleador de trabajadores. Por otro lado, el sector comercio que en 1995 empleaba al 11.8% ha aumentado su participación hasta emplear a uno de cada cinco trabajadores en 2007. La industria mantuvo su cuota de participación alrededor del 12%; sin embargo, ha perdido relevancia frente a los sectores de comercio y otros servicios (cuadro 61).

1.2 Empleo y salarios

La estructura sectorial del empleo ha experimentado grandes cambios desde mediados de la década de los

⁴ Suministro de electricidad, gas y agua, administración y defensa pública, enseñanza, servicios comunales, sociales y de salud y hogares con servicio doméstico.

Cuadro 61
Ocupados por rama de actividad económica y área geográfica, porcentajes

	País			Urbano			Rural		
	1995	2004	2007	1995	2004	2007	1995	2004	2007
Toda la población									
Agropecuario	27.0	19.1	18.0	7.0	5.2	5.4	56.3	43.8	43.1
Comercio	20.2	29.3	29.8	26.0	35.7	34.6	11.8	17.9	20.2
Industria manufacturera	19.3	16.8	16.7	24.0	19.6	18.7	12.5	11.8	12.7
Construcción	6.6	6.4	6.1	6.8	5.8	6.3	6.3	7.5	5.8
Transporte y Comunicaciones	4.1	5.0	4.3	5.6	6.3	5.2	2.1	2.7	2.5
Servicios financieros, inmobiliarios y empresariales	1.3	4.1	4.7	2.1	5.0	6.2	0.2	2.4	1.9
Otros servicios	21.4	19.3	20.2	28.5	22.5	23.6	10.9	13.6	13.6
Otros	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.3
Jóvenes									
Agropecuario	30.6	22.9	24.1	6.9	5.3	6.4	57.6	44.4	47.7
Comercio	16.6	29.6	30.6	24.1	40.0	40.0	8.0	16.9	18.2
Industria manufacturera	21.4	18.6	17.1	27.1	22.9	20.4	14.8	13.4	12.8
Construcción	7.6	7.3	6.0	8.7	5.9	6.4	6.4	9.0	5.6
Transporte y Comunicaciones	3.9	5.2	4.8	5.2	7.1	6.0	2.3	2.9	3.2
Servicios financieros, inmobiliarios y empresariales	1.3	3.4	4.7	2.2	4.4	7.5	0.2	2.2	1.1
Otros servicios	18.7	12.8	12.3	25.7	14.3	13.4	10.6	11.1	10.8
Otros	0.1	0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.7

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM, varios años. Digestyc.

Por otro lado, los cambios en la estructura de empleo urbano se caracterizan por una expansión importante del sector comercio que en 2007 ocupó a un poco más de la tercera parte de los trabajadores (34.6%). El sector de otros servicios ha reducido su participación relativa convirtiéndose en el segundo generador de trabajo (23.6% en 2007). La industria manufacturera también ha perdido participación relativa aunque conserva el tercer lugar. Vale la pena señalar que el sector de servicios financieros, inmobiliarios y empresariales mostró un crecimiento sostenido de aproximadamente cuatro puntos porcentuales entre 1995 y 2007; sin embargo, solo genera empleo para el 6.2% de los trabajadores (cuadro 61).

En relación con el empleo juvenil, el cuadro 61 muestra una disminución significativa en la participación relativa del sector agropecuario en el área rural que pasó de emplear al 57.6% de los ocupados en 1995 a emplear al 47.7% en 2007. El comercio es, sin duda, el sector que ha mostrado mayor dinamismo durante estos 12 años, de manera que su participación relativa dentro de la estructura de empleo aumentó en aproximadamente 16 puntos porcentuales en el área urbana (de manera que

en 2007 generó trabajo para el 40% de los jóvenes) y 10 puntos porcentuales en el área rural. Por otro lado, se observa un aumento en las oportunidades de empleo que genera el sector servicios financieros, inmobiliarios y empresariales para los jóvenes urbanos.

Aproximadamente uno de cada dos trabajadores urbanos laboran en empresas con cinco o más trabajadores, categoría que representa al mercado de trabajo formal de acuerdo con la Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc), esta proporción disminuyó levemente entre 1996 y 2007 (año en que empleó al 51.8% de trabajadores). Estas cifras muestran que una parte importante de puestos de trabajo (48.2% en 2007) son generados por microempresas, que por su tamaño deben ser unipersonales o de subsistencia (cuadro 62).

La tasa de desempleo urbano ha venido disminuyendo desde 1996 hasta situarse en 5.9% en 2007. Este resultado ha sido acompañado por un aumento en el subempleo, tanto visible (personas que trabajan menos de cuarenta horas semanales) como invisible (personas que a pesar de trabajar cuarenta horas semanales o más

Cuadro 62
Indicadores seleccionados sobre empleo, subempleo, desempleo y acceso de los trabajadores a seguridad social en el área urbana

	1996		2004		2007	
	Toda la población	Jóvenes	Toda la población	Jóvenes	Toda la población	Jóvenes
Ocupados por tamaño del establecimiento donde laboran a/						
Establecimientos de 5 o más trabajadores	52.6	61.5	50.2	53.1	51.8	56.4
Establecimientos de menos de 5 trabajadores b/	47.4	38.5	49.8	46.9	48.2	43.6
Desempleo (como porcentaje de PEA)	7.5	14.5	6.5	12.7	5.9	11.5
Subempleo total c/	28.2	34.9	33.0	37.9	31.5	40.0
Subempleo visible	2.9	3.0	4.4	4.2	5.0	4.5
Subempleo invisible	25.3	31.9	28.6	33.7	26.6	35.5
Ocupados cubiertos por el ISSS d/						
Total	37.9	38.8	44.0	38.2	45.2	39.6
En establecimientos de 5 o más trabajadores	63.3	53.2	74.0	61.8	73.1	58.7

a/ No incluye la categoría ocupacional servicio doméstico. Expresado como porcentaje de los ocupados.

b/ Incluye a trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de 5 o menos trabajadores cuyas ocupaciones no son de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

c/ No incluye la categoría ocupacional servicio doméstico. Expresado como porcentaje de la PEA.

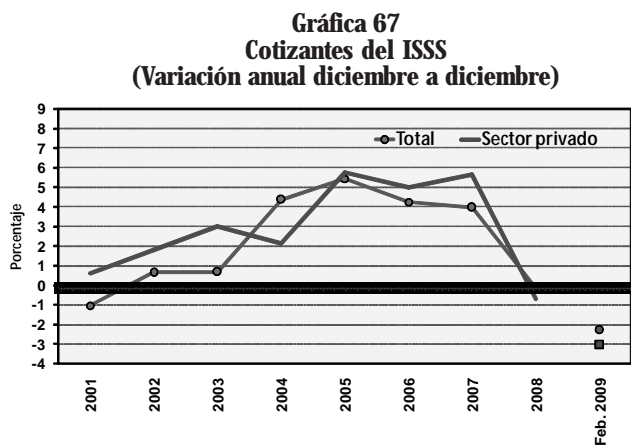
d/ No incluye las categorías ocupacionales servicio doméstico ni familiares no remunerados.

Fuente: Cálculos Fusades con base en EHPM, varios años. Digestyc.

perciben ingresos inferiores al salario mínimo), aunque en el país este último es el más común y afecta al 35% de los ocupados. Estos datos dan cuenta de la alta precariedad de los empleos urbanos. De hecho, en 2007 menos de la mitad de los ocupados declararon estar cubiertos por el seguro social (cuadro 62).

De acuerdo con los datos mostrados en el cuadro 62 los jóvenes enfrentaron condiciones poco favorables en el mercado laboral entre 1996 y 2007, pues aunque la tasa de desempleo se redujo en cerca de tres puntos porcentuales (hasta llegar a 11.5%) accedieron a trabajos de poca calidad. De hecho se redujo la proporción de jóvenes empleados en el sector "formal" de la economía y aumentó el subempleo, principalmente el asociado con ingresos inferiores al salario mínimo establecido. Por otro lado, en 2007 únicamente el 39.6% de los jóvenes manifestaron que contaban con seguro social.

Los registros de cotizantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) muestran tasas de crecimiento positivas en la cantidad de trabajadores con acceso a seguridad social, entre 2001 y 2007. A partir de entonces, las cotizaciones continuaron creciendo a tasas cada vez menores hasta convertirse en una tasa negativa (-0.1 total país y -0.6 sector privado) en diciembre de 2008, lo que significa que se redujo el número de cotizantes con respecto a diciembre de 2007. Las cifras a febrero de 2009 muestran una reducción aún más drástica (-2.3% total país y -3.0 para el sector privado) respecto al mismo mes del año anterior (gráfica 67).



Fuente: cálculos FUSADES con base en información del ISSS.

Este resultado puede estar asociado con las consecuencias de la crisis económica mundial que se vive actualmente. Vale la pena aclarar que la disminución de los afiliados al seguro social no significa necesariamente que estas personas han perdido sus empleos, sino que en algunos casos podría indicar que se les ha retirado la prestación de seguridad social, a pesar de que es un derecho obligatorio según la Constitución⁵. De manera que podría ser otro indicador de la precariedad del empleo en el país.

1.3 Educación

La educación es uno de los factores más importantes que determinan el crecimiento y el desarrollo de una nación. La evidencia existente demuestra que en el contexto de las economías basadas en el conocimiento, los países que han crecido más rápido no son necesariamente los que cuentan con una fuerza laboral con más años de estudio, sino con personas capaces de aprovechar el conocimiento y la tecnología para producir riqueza⁶. Consecuentemente, los esfuerzos por mejorar la educación deben enfocarse tanto en aumentar el nivel de escolaridad de la población como en mejorar la calidad de los aprendizajes a fin de contribuir plenamente con el desarrollo de cada persona y la sociedad.

En los últimos veinte años se han implementado dos planes nacionales de reforma educativa: el Plan Decenal 1995-2005 y el Plan Nacional de Educación 2021, este último considerado la continuidad de su predecesor. En El Salvador, las políticas públicas implementadas en este contexto han producido avances importantes, principalmente en lo que respecta a expansión de la cobertura escolar; pero prevalecen problemas de inequidad en el acceso y baja calidad de la educación.

⁵ Constitución de la República de El Salvador, artículo 50.

⁶ Rivera-Batiz, F. (2008). La educación como eje del desarrollo económico: experiencias mundiales y estrategias para El Salvador. Documento de base para la elaboración de la estrategia económica, social e institucional 2009-2014. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Fusades, San Salvador, El Salvador.

En este apartado se resume cuál es el nivel de progreso educativo alcanzado a la fecha, y se señalan los principales retos que enfrenta el sector en la actualidad.

1.3.1 El nivel educativo promedio de la población

A partir de los resultados del VI Censo de Población se concluye que de 1992 a 2007, la escolaridad promedio de la población salvadoreña de 10 años de edad y más aumentó de 4 a 6.2 años⁷. Y según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007, se estima que 639,965 personas de ese mismo grupo de edad aún no saben leer y escribir, de modo que la tasa de analfabetismo nacional alcanza el 13.9%. El nivel educativo promedio de los jóvenes es de 8 años y está por encima del correspondiente a los adultos (cuadro 63). Si bien es cierto que los esfuerzos de reforma educativa han tenido un impacto mayor en la escolaridad de los jóvenes, ésta apenas alcanza los 6.4 años en el área rural, por lo que prevalece el rezago educativo en esa zona.

⁷ Ministerio de Economía (2007). VI Censo de Población. Dirección General de Estadística y Censos. San Salvador, El Salvador.

El bajo nivel educativo de la población es más marcado en los adultos, los pobres y en las mujeres del área rural y está concentrado en la región oriental del país. Aunque la brecha urbano-rural en la tasa de alfabetismo, tanto de los jóvenes como de los adultos, es menor que la de principios de los 90, actualmente la escolaridad promedio de los adultos que viven en extrema pobreza del área rural se mantiene igual (cuadro 63). El analfabetismo es mayor en las mujeres (16.1%) que en los hombres (11.3%), sobre todo en el área rural en donde éste alcanza el 24.8% y está cinco puntos porcentuales arriba del de los hombres. Los departamentos con las tasas de analfabetismo más altas son La Unión (25.3%) y Morazán (32.9%), en donde además la escolaridad promedio de la población no supera los cuatro años⁸. Aunque la escolaridad promedio y el alfabetismo han aumentado, persiste el desafío de lograr un promedio de once grados en los jóvenes (15-24 años) y lograr que más del 90% de los adultos no sólo puedan leer y escribir sino también sean capaces de comunicarse y participar activamente en la sociedad. También cerrar la brecha educativa entre hombres y mujeres es vital para el desarrollo del país. La educación de las mujeres tiene un impacto positivo sobre

⁸ Ministerio de Economía (2008). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007. Dirección General de Estadística y Censos. San Salvador, El Salvador. Págs. 5-8.

Cuadro 63
Porcentaje de personas alfabetas y años de escolaridad promedio por
área geográfica y condición de pobreza

	1992		2007					
	Alfabetismo (%)	Años de escolaridad	Alfabetismo (%)	Años de escolaridad	Pobreza relativa (*)		Pobreza extrema (*)	
					Alfabetismo (%)	Años de escolaridad	Alfabetismo (%)	Años de escolaridad
País								
15-24 años	85.0	6.2	94.0	7.9	94.3	7.4	87.1	6.0
25-59 años	73.0	5.0	83.0	6.7	79.5	5.2	65.9	3.7
Urbano								
15-24 años	93.0	7.9	96.0	8.9	96.6	8.3	91.0	6.9
25-59 años	86.0	7.0	90.0	8.2	86.9	6.4	77.1	5.1
Rural								
15-24 años	75.0	4.3	89.0	6.4	91.2	6.3	84.6	5.4
25-59 años	58.0	2.6	69.0	3.7	67.8	3.4	56.5	2.6

(*) Cálculos propios con base en datos de Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007.

Fuente: cálculos de la Gerencia de Análisis e Información, Mined con base en Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años 1992 y 2007.

las condiciones de salud y nutrición de la familia, la reducción en la mortalidad materna y la mortalidad infantil. Además, mujeres mejor preparadas para la vida pueden ofrecer mejores oportunidades educativas a sus descendientes y aportar más ingresos al hogar, si éstas se dedican a alguna actividad productiva⁹. Lograr la paridad de género en la educación es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y una de las metas de Educación Para Todos que El Salvador se ha comprometido internacionalmente a cumplir¹⁰.

Es importante mantener y fortalecer iniciativas como el Programa de Alfabetización y Educación Básica (PAEBA). Para intensificar las acciones del PAEBA, el Mined lanzó el Trienio de la Alfabetización 2006-2009. En este marco se creó el Consejo Ejecutivo del Trienio. Integrado por representantes de universidades, empresas e instituciones públicas ejecutoras del PAEBA, este consejo ha sido responsable de gestionar recursos técnicos y financieros, promover la participación de organismos internacionales y monitorear los avances del programa de alfabetización.

A pesar del énfasis que la política pública ha dado a la educación de adultos y a la búsqueda de una mayor movilización de recursos públicos y privados dedicados a este fin, el financiamiento y el alcance del PAEBA es aún limitado. En 2007, la inversión pública en el PAEBA ascendió a US\$3.8 millones y éste atendió a 77,889 personas en su mayoría mujeres (63.35%). Sólo 12.3% de los participantes del PAEBA perteneció a los departamentos de Morazán y La Unión¹¹, los cuales reportan las mayores tasas de analfabetismo del país; y se estima que el 77.8% de la población atendida vive en áreas urbanas, pese a que la mayor proporción de personas que no saben leer y escribir se encuentran en el área rural¹². La evidencia señala que el programa de

alfabetización carece de una focalización más clara de atención hacia las zonas donde se encuentra la población con mayor rezago educativo. En parte, esto puede explicarse por la falta de voluntad para promover el programa de algunas municipalidades, la presencia de limitados recursos y/o las dificultades que enfrentan los ejecutores del programa en el ámbito local para llevarlo a zonas rurales remotas. En algunos casos, la poca motivación o interés de los adultos para dedicar parte de su tiempo a aprender a leer y a escribir en lugar de trabajar, también puede incidir tanto en la demanda de servicios de alfabetización como en la permanencia en este tipo de programas.

La alfabetización de los adultos es un medio para promover su inclusión en la sociedad y mejorar sus oportunidades de empleo. En el futuro, es importante mantener las alianzas público-privadas en la provisión de servicios de alfabetización. Por otra parte, sería conveniente vincular el PAEBA con las modalidades de educación flexible, de tal modo que los adultos puedan optar por continuar su formación hasta obtener un título de bachiller y obtener empleos mejor remunerados¹³ y/o tener acceso a programas de habilitación laboral para poder desempeñar una ocupación¹⁴.

1.3.2 La educación preescolar, básica y media

1.3.2.1 La cobertura y el acceso a la escuela

En la última década, la proporción de estudiantes matriculados en el sector público no sólo ha sido mayor a la correspondiente al sector privado sino también ha

⁹ UNICEF (2003). *The state of the world's children 2004. Educated girls, a unique positive force for development*. New York, NY.

¹⁰ El compromiso de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio se adoptó en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000 y las metas de Educación Para Todos se establecieron en la Conferencia Mundial de Educación para Todos en 1990.

¹¹ Mined (2008). *Memoria de Labores 2007-2008*. San Salvador, El Salvador. Págs. 46-47.

¹² Mined. *Censo Matricular 2007*. Cifras preliminares.

¹³ Por ejemplo, el programa Educame que ofrece servicios educativos de 7° a 11° grado a estudiantes con sobriedad y personas que abandonaron el sistema educativo prematuramente.

¹⁴ Por ejemplo, el programa de Habilitación para el Trabajo del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, que es la entidad pública que supervisa el sistema de formación profesional del país.

aumentado en todos los niveles educativos, particularmente en la baja secundaria (7º-9º grado) y la educación media. La mayor proporción de la matrícula en el sector público se debe principalmente a los esfuerzos de ampliación de la cobertura escolar¹⁵, especialmente en el área rural (cuadro 64). Se estima que del total de estudiantes matriculados en el sistema educativo (sectores público y privado), cerca del 53.4% pertenece al área urbana y el 46.6% al área rural. Además de 6,160 centros educativos, el 83.8% son públicos y el 16.1% privados. A diferencia del sector privado que concentra el 95.9% de los centros en la zona urbana, el 75% de los centros públicos son rurales. El aumento proporcional en la matrícula del sector público ha venido acompañado de una presión cada vez mayor sobre los recursos financieros del estado.

Aunque las tasas brutas y netas¹⁶ de matrícula por nivel educativo han aumentado, éstas se mantienen relativamente bajas en los niveles de parvularia, baja secundaria (III ciclo de básica) y media (gráfica 68a y 68b). En la educación primaria, una tasa bruta mayor que el 100% indica que aunque el sistema tiene la capacidad para alcanzar el acceso universal, éste absorbe estudiantes con sobreedad o menor edad de la esperada que ocupan los espacios de la población con la edad oficial para estar en ese nivel. La diferencia en las tasas brutas y netas en todos los niveles educativos señala de alguna manera la incidencia de este mismo problema. La evidencia sugiere que mientras en los primeros seis grados, la prioridad es mejorar la eficiencia interna del sistema educativo y la calidad de los aprendizajes, en los niveles en donde predominan los menores de 7 años y

¹⁵ Otros factores que podrían influir en este resultado son los costos relativamente más altos de la educación privada; y la apreciación por parte de las familias con alguna capacidad de pago, de que la calidad de las escuelas públicas comparadas con las privadas es aceptable.

¹⁶ Las tasas brutas representan la matrícula en un nivel educativo específico, sin tomar en cuenta la edad de los estudiantes, expresada como porcentaje de la población en la edad oficial para estar en ese nivel. Las tasas netas, en contraste, representan el porcentaje de estudiantes en la edad oficial para estar en un nivel educativo según el correspondiente grupo de edad de la población.

Cuadro 64
Matrícula escolar por sector y zona

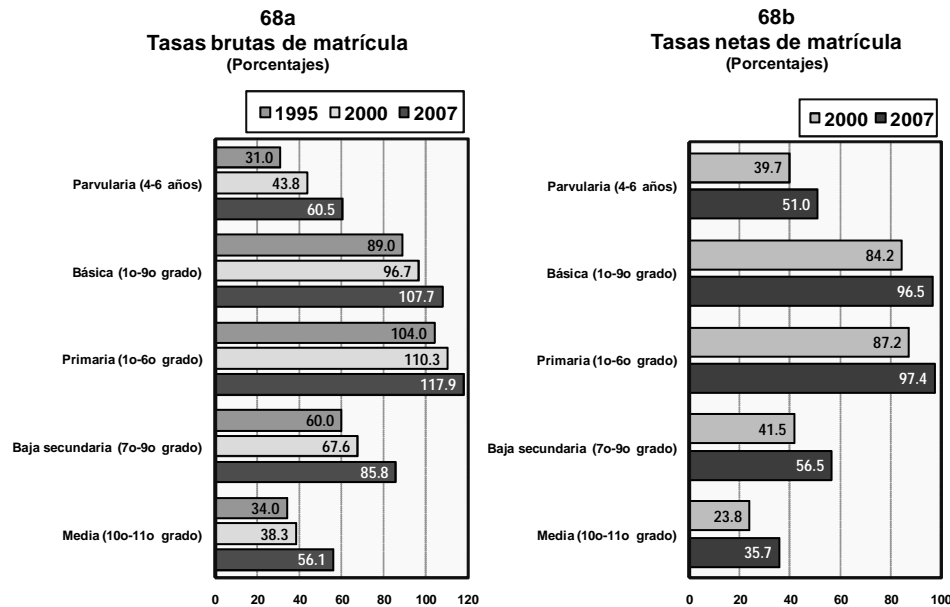
Nivel educativo	1998			2007		
	Público %	Privado %	Matrícula	Público %	Privado %	Matrícula
I. Parvularia (I, II y III)	77.70	22.30	181,135	80.97	19.03	229,539
II. Básica (1o -9o grados)	87.95	12.05	1182,228	88.50	11.50	1347,950
Primaria (1o-6o grado)	89.02	10.98	925,511	88.99	11.01	1003,319
Baja secundaria (7o-9o grado)	84.09	15.91	256,717	87.05	12.95	344,631
III. Media (10o-12o grados) a/	57.50	42.50	139,328	73.05	26.95	203,256
Total (I, II, III)	83.93	16.07	1502,691	85.76	14.24	1780,745
Nivel educativo	Urbano %	Rural %	Matrícula b/	Urbano %	Rural %	Matrícula b/
I. Parvularia (I, II y III)	55.55	44.45	181,135	53.19	46.81	229,461
II. Básica (1o -9o grados)	50.13	49.87	1182,228	48.41	51.59	1345,758
Primaria (1o-6o grado)	44.68	55.32	925,511	44.47	55.53	1003,282
Baja secundaria (7o-9o grado)	69.80	30.20	256,717	59.93	40.07	342,476
III. Media (10o-12o grados)	94.86	5.14	139,328	89.07	10.93	191,303
Total (I, II, III)	54.93	45.07	1502,691	53.43	46.57	1766,522

a/ Incluye media general (10o-11o grados), media técnica (10o-12o grados) y en 2007 se incluye la matrícula de las modalidades de educación flexible (7o a 11o grado).

b/ Las cifras disponibles son preliminares y no incluyen la matrícula de las modalidades de educación flexible (7o a 11o grado).

Fuente: Ministerio de Educación, Educación de El Salvador en cifras 1998, Censo Escolar 2007 y Sistema de Información Edúcame 2007.

Gráfica 68
Tasas de matrícula



Fuente: Mined, Censos Anuales de Matrícula; y Digestyc, Censos de Población y Vivienda 1992 y 2007 y Proyecciones de Población 1995-2025.

los jóvenes de 13 a 18 años, el reto es lograr simultáneamente una mayor equidad en el acceso a la educación.

Para expandir el acceso a parvularia, no basta con ampliar la oferta de servicios educativos sino también estimular su demanda. En esta dirección, es importante continuar iniciativas como Red Solidaria, en donde las familias que viven en condiciones de pobreza extrema reciben transferencias condicionadas a la asistencia de los infantes a la escuela. El impacto de la educación en los niños menores de 7 años se vería reflejado en mayores tasas de retención escolar; y en un incremento en la efectividad de la educación en el futuro. Para fortalecer la educación preescolar, se destacan las reformas a los artículos 16 y 20 de la Ley General de Educación. Estos cambios a la ley establecen que la educación inicial comienza desde la concepción hasta antes de los cuatro años de edad; y además le otorgan más facultades al Mined para establecer e implementar políticas para este primer nivel de atención. También ha sido oportuna la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la

Adolescencia¹⁷. La expectativa es lograr unificar el marco normativo vigente en una única ley de atención integral a la niñez; y reconocer que aunque a las familias les corresponde buena parte de la responsabilidad en la formación inicial, es necesario establecer una mayor coordinación entre distintas instituciones públicas que ofrecen servicios para este nivel de atención¹⁸.

En el caso de la baja secundaria y la educación media, el desafío es estimular su demanda reduciendo el costo de asistir a la escuela y mejorando las expectativas que los jóvenes tienen de obtener empleos bien remunerados en el futuro. En el país, no todos los jóvenes tienen la misma capacidad económica para financiar su educación, por lo que tienden a abandonar la escuela

¹⁷ Las enmiendas a la Ley General de Educación y la presentación del Anteproyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia se llevaron a cabo en octubre de 2008 y la ley fue aprobada en marzo de 2009.

¹⁸ Entre éstas se encuentran: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Secretaría Nacional de la Familia y el Instituto Salvadoreño de Atención a la Niñez y la Adolescencia.

en forma temprana y se ven obligados a comenzar su vida laboral¹⁹. Para contribuir a contrarrestar este fenómeno se han implementado medidas interesantes de las cuales dos de ellas merecen especial mención. En primer lugar, desde 2008 entró en vigencia la política de gratuidad del bachillerato, la cual forma parte del programa presidencial Alianza por la Familia que fue lanzado a finales de 2007 y tiene vigencia hasta 2009. Asimismo, se reformó el inciso segundo del artículo 56 de la Constitución de la República el cual permite que al igual que la educación parvularia, básica y especial, la educación media sea gratuita cuando la imparta el Estado²⁰. En segundo lugar, se destaca la consolidación del programa Edúcame, el cual desde 2005 ofrece modalidades de educación flexibles²¹ y gratuitas para la población mayor de 15 años de edad que abandonó la escuela prematuramente y desea completar su bachillerato, y para quienes tienen sobreedad dentro del sistema educativo formal. En 2008, el programa Edúcame atendió a 53,535 estudiantes y graduó a cerca de 19,000 bachilleres²².

¹⁹ A partir de los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2006 de la Dirección General de Estadística y Censo (Digestyc) del Ministerio de Economía, se estima que el 17.61% de la población de 13 a 15 años y el 44.2% de aquellos en las edades de 16 a 18 años están fuera del sistema educativo. De acuerdo con la EHPM, el 25% de la población de ambos grupos de edad no asiste a clases porque es "muy caro", el 17.65% porque "necesita trabajar" o realiza "quehaceres domésticos" y cerca del 46% expresó que no estudia porque "no le interesa" o por "causas del hogar". Se puede conjeturar que la ausencia de interés por la educación está relacionada con la baja condición social y económica del hogar y el relativo alto costo de oportunidad que puede representar la educación.

²⁰ Diario Oficial, número 137, 22 de julio de 2008. Según lo exige la ley, esta enmienda debe ser ratificada por la nueva Asamblea Legislativa que iniciará su período de gestión en 2009.

²¹ Las modalidades flexibles ofrecen servicios educativos de distintas formas y en horarios que se adapten a los requerimientos especiales del grupo de población que atienden. Las modalidades de educación flexible son las siguientes: educación acelerada, semipresencial, a distancia, nocturna, virtual y pruebas de suficiencia.

²² Mined. Datos de matrícula al 30 de abril de 2008.

1.3.2.2 La calidad de la educación

A pesar de los esfuerzos por mejorar la eficiencia interna y elevar el rendimiento académico de los estudiantes, todavía hace falta mucho por hacer. Se estima que aproximadamente un tercio de los estudiantes en primer grado sigue enfrentando serios problemas educativos debido a la deserción, repetición o sobreedad. Aun cuando la tasa de deserción y la tasa de sobreedad en primer grado muestran una tendencia decreciente, la repetición se mantiene relativamente alta en el primer grado. Esto puede deberse a la decisión de cambiar la promoción automática al segundo grado y condicionarla a la adquisición de las competencias de lenguaje. En el séptimo grado, la persistencia de la repetición es problemática porque encarece el costo de la educación y desestimula a los jóvenes a continuar estudiando; sobre todo a aquellos que provienen de hogares de bajos ingresos, y son más vulnerables a abandonar la escuela (cuadro 65). Para mejorar las posibilidades de éxito académico a partir del primer grado, sería conveniente tanto universalizar la educación preescolar como afinar las políticas de atención a los estudiantes propensos a desertar o repetir grado de tercer ciclo y bachillerato del sistema educativo formal.

Cuadro 65
Tasas de deserción, repetición y sobreedad
(Porcentajes)

	2003	2004	2005	2006	2007
Deserción (1º grado)	8.7	6.5	8.7	8.9	7.7
Repetición (1º grado)	15.1	14.5	13.8	15.6	14.7
Sobreedad (1º grado)	11.2	11.1	10.6	10.4	8.9
Deserción (7º grado)	6.4	5.7	8.3	8.3	7.4
Repetición (7º grado)	4.6	5.2	5.7	6.8	7.0
Sobreedad (11º grado)	17.8	10.8	10.2	10.1	10.8

Fuente: Elaborado con base en Mined (2008). Memoria de Labores 2007-2008. Pág. 14.

En la última década se ha avanzado mucho en el establecimiento de mecanismos para evaluar los aprendizajes mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINEA). Este sistema obtiene información sobre el desempeño académico de estudiantes del sistema educativo mediante

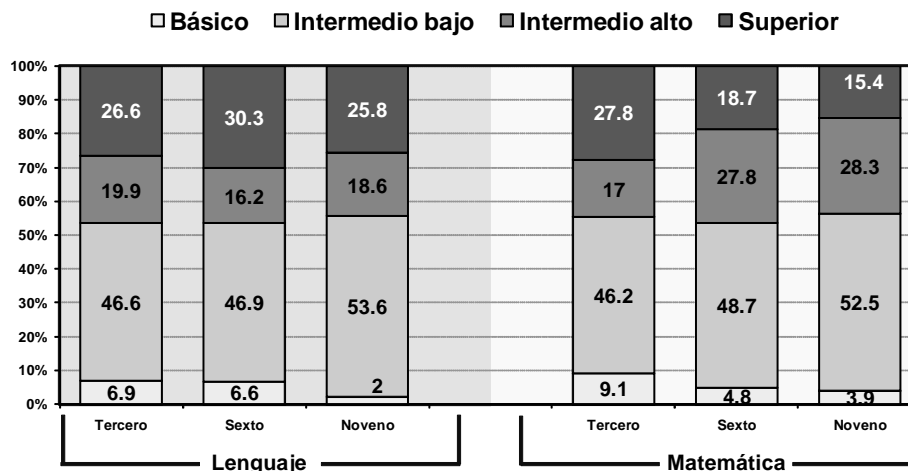
distintas pruebas entre las que destacan la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES) y la evaluación censal de logros de aprendizaje de educación básica (Paesita) que se realiza cada tres años a partir de 2005. A esto se suma la participación de El Salvador en dos evaluaciones internacionales: el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)²³ y el Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS -por sus siglas en inglés- 2007)²⁴, cuyos resultados se dieron a conocer en 2008.

²³ El objetivo de SERCE es generar conocimiento acerca de los aprendizajes en Matemática, Lenguaje y Ciencias de la Naturaleza de los estudiantes de tercero y sexto grado en 16 países de América Latina y el Caribe más el estado de Nuevo León, México. En El Salvador, la prueba SERCE se aplicó en 2006 a una muestra de 212 centros educativos y se evaluó a las asignaturas de Matemática y Lenguaje en tercero y sexto grado; y Ciencias solamente en sexto grado.

²⁴ TIMSS se realiza cada cuatro años para evaluar los aprendizajes en matemática y ciencias en cuarto y octavo grados. En su versión 2007 participaron 63 países del mundo. De América Latina solamente participaron Colombia, que ya había participado en 1995, y, por primera vez, El Salvador. En el país, esta prueba se aplicó en 2006 y participaron 148 escuelas para el cuarto grado y 145 para el octavo grado.

En lo que respecta a la medición de la calidad de los aprendizajes, los resultados de las pruebas nacionales señalan que éste aún no es el deseable. La Paesita evalúa el nivel de logro de los estudiantes en las siguientes competencias: en Matemática, se examina la comprensión de conceptos matemáticos, la aplicación de algoritmos y la resolución de problemas; y en Lenguaje, la prueba evalúa la comunicación literaria, el uso del idioma según normas ortográficas y gramaticales y la comunicación a través de textos no literarios. Los resultados de la Paesita 2008 revelan que un poco más de la mitad de los estudiantes en 3º, 6º y 9º grado solamente domina competencias iguales o inferiores a las del nivel intermedio bajo, tanto en Lenguaje como en Matemática (gráfica 69). Esto significa que una considerable proporción de los estudiantes únicamente adquiere conocimientos memorísticos, es capaz de recordar conceptos simples y tiene alguna capacidad para clasificar e interpretar información. En la PAES, aunque la evolución en los resultados muestra una mejoría en los puntajes promedio, el sector privado sigue manteniendo una relativa superioridad en el desempeño de sus estudiantes en comparación con el sector público (cuadro 66). También se observa que

Gráfica 69
Porcentaje de estudiantes por grado y nivel de logro en matemática y lenguaje, 2008



Nota: Los niveles de logro se miden en una escala de 0 a 10 y se clasifican en: básico de 0 a 3.74, intermedio bajo de 3.75 a 4.9, intermedio alto de 5 a 7.4 y superior de 7.5 a 10.0.

Fuente: Mined (2009). Paesita 2008. Resultados pruebas de logros de aprendizaje de educación básica.

Cuadro 66
Puntaje promedio de la PAES

	2005	2006	2007	2008 (*)
Por sector				
Público	4.8	5.4	5.7	6.6
Privado	5.6	5.9	6.3	6.0
Por asignatura				
Matemática	4.7	5.2	5.3	5.8
Lenguaje	5.0	5.9	6.0	6.5
Estudios sociales y cívica	5.1	5.9	6.4	6.4
Ciencias naturales	5.2	5.5	6.0	6.0
Promedio nacional	5.0	5.5	5.9	6.2

Nota: El puntaje promedio se mide a partir de una escala de 0 a 10.

(*) Datos preliminares disponibles en www.mined.gob.sv/sistemas/noticias/

Fuente: Mined. Boletín de resultados PAES (varios años), Plan Nacional de Educación 2021. Informe de avance 2005 y 2007.

Matemática sigue siendo la asignatura que obtiene la calificación más baja y que sólo alrededor del 20.8% de los estudiantes examinados demuestra un dominio superior de las competencias²⁵.

En definitiva, los resultados de la Paesita y la PAES muestran que sólo una minoría de la población estudiantil posee la capacidad para generar conocimiento y aplicarlo de forma innovadora en la resolución de problemas, interpretar la realidad de una forma flexible y establecer relaciones complejas. En una economía basada en el conocimiento, la aspiración es que la mayoría de los estudiantes alcance el nivel de desempeño superior y tenga las competencias para ser exitoso en todos los ámbitos de la vida. La meta principal de la educación es formar personas competentes para participar activamente en la sociedad, ejercer su derecho pleno a la ciudadanía, incorporarse al mercado laboral y ser productivas. Elevar la calidad de la educación es fundamental para fortalecer el potencial humano y poder impulsar el crecimiento económico y el desarrollo del país.

Las pruebas internacionales confirman que el rendimiento académico promedio de los estudiantes

salvadoreños es relativamente bajo comparado con el de otros países. En SERCE, el puntaje promedio de El Salvador fue menor que la media regional en todas las pruebas, a excepción de la correspondiente a lenguaje en tercer grado. En esta prueba en particular, el país reportó un desempeño comparable con el de Brasil e igual al promedio regional; superando a países como Guatemala, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Perú y República Dominicana. SERCE también muestra que la mayor proporción de los estudiantes salvadoreños alcanza un nivel de logro intermedio y menos del 10% se ubica en el nivel de desempeño más alto²⁶.

En el caso de TIMSS 2007 los resultados son menos alentadores. Los puntajes promedio de los salvadoreños en las pruebas de Matemática y Ciencias en 8º grado apenas fueron de 340 y 387 puntos en una escala de 0 a 800 (cuadro 67). Un puntaje similar obtuvo el país en las mismas pruebas aplicadas a los estudiantes de 4º grado, y este resultado está muy por debajo del promedio global igual a 500 puntos. Examinando con mayor detalle los resultados en el 8º grado, se advierte que El Salvador se ubicó en la posición 45 de un total de 49 países; y su puntaje promedio únicamente supera al de países como Marruecos y Qatar. Los estudiantes que

²⁵ Mined (2008). Boletín de resultados PAES 2007. San Salvador, El Salvador.

²⁶ UNESCO-LLECE (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Santiago, Chile.

Cuadro 67
Resultados para octavo grado en la prueba
Trends in International Mathematics and Science Study 2007 (TIMSS)
(países seleccionados)

País	Matemática						Ciencias					
	Ranking	Puntaje	Porcentaje de estudiantes según su nivel de desempeño				Ranking	Puntaje	Porcentaje de estudiantes según su nivel de desempeño			
			Avanzado (625)	Alto (550)	Intermedio (475)	Bajo (400)			Avanzado (625)	Alto (550)	Intermedio (475)	Bajo (400)
Taiwán	1	598	45	71	86	95	2	561	25	60	83	95
Corea	2	597	40	71	90	98	4	553	17	54	85	97
Singapur	3	593	40	70	88	97	1	567	32	61	80	93
Hong Kong	4	572	31	64	85	94	9	530	10	45	77	92
Japón	5	570	26	61	87	97	3	554	17	55	85	96
Hungría	6	517	10	36	69	91	6	539	13	46	80	96
Inglaterra	7	513	8	35	69	90	5	542	17	48	79	94
Rusia	8	512	8	33	68	91	10	530	11	41	76	95
Estados Unidos	9	508	6	31	67	92	11	520	10	38	71	92
Lituania	10	506	6	30	65	90	12	519	8	36	72	93
Resultado global (*)		500	2	15	46	75		500	3	17	49	78
Armenia	13	499	6	27	63	88	17	488	8	23	55	83
Italia	19	480	3	17	54	85	16	495	4	24	62	88
Malasia	20	474	2	18	50	82	21	471	3	18	50	80
Noruega	21	469	0	11	48	85	18	487	2	20	58	87
Ucrania	25	462	3	15	46	76	19	485	3	22	58	85
Tailandia	29	441	3	12	34	66	22	471	3	17	48	80
Túnez	32	420	0	3	21	61	34	445	0	4	31	77
Georgia	33	410	1	7	26	56	37	421	0	5	27	61
Irán	34	403	1	5	20	51	29	459	2	14	41	76
Algeria	39	387	0	0	7	41	42	408	0	1	14	55
Colombia	40	380	0	2	11	39	39	417	1	4	22	59
Kuwait	44	354	0	0	6	29	38	418	0	6	28	60
El Salvador	45	340	0	0	3	20	45	387	0	1	11	42
Qatar	48	307	0	0	4	16	47	319	0	2	11	29
Marruecos (**)	49	381	0	0	3	18	49	402	0	3	18	51

(*) Se refiere al puntaje promedio global y la mediana internacional de los porcentajes de estudiantes según su nivel de desempeño.

(**) Las pruebas para octavo grado no cumplieron con el requerimiento muestral.

Fuente: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2008), TIMSS 2007: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eight Grades. Boston College. United States.

obtuvieron los mejores resultados tanto en Matemática como en Ciencias fueron los de Singapur, Taiwán, Corea y Hong Kong. Mientras en El Salvador, el 20% de los estudiantes apenas logró el nivel de desempeño básico en Matemática, en los cuatro países asiáticos que obtuvieron el mayor puntaje, más del 90% logró este mismo nivel y cerca del 40% alcanzó el nivel de desempeño avanzado. Además de sobresalir en TIMSS, estos cuatro países también se han destacado por el rápido crecimiento de sus economías. No es casualidad que exista una correlación positiva entre la estrategia educativa de estos países y el crecimiento. Lo que se puede aprender a partir de la evidencia internacional es

que si cantidad y calidad aumentan al mismo tiempo el impacto de la educación sobre el crecimiento puede ser explosivo²⁷.

Expandir únicamente el acceso a la escuela sin elevar la calidad de la educación es insuficiente para contribuir plenamente al desarrollo de cada persona y la sociedad²⁸. Consecuentemente, para impulsar el desarrollo del país, una de las tareas pendiente es ampliar la equidad en el

²⁷ Rivera-Batiz, F. (op.cit.)

²⁸ Unesco (2000). The Dakar framework for action: Education for all. Meeting our collective commitments. Paris, France.

acceso a una educación de la más alta calidad²⁹. La efectividad de la educación depende de la calidad de los insumos y la capacidad de las escuelas para administrar y transformar los recursos existentes en aprendizaje de los estudiantes³⁰. Si el principal atributo de las escuelas son los maestros, es obvio que para elevar la calidad de los aprendizajes se debe fortalecer el sistema de desarrollo profesional docente, de tal modo que éste garantice altos estándares en la formación del magisterio y su desempeño en las aulas. Según los análisis derivados de SERCE y TIMSS, las políticas educativas que promueven la calidad también deben orientarse a crear un clima de respeto y acogedor en cada escuela que ayude a multiplicar el efecto positivo sobre los aprendizajes. Existe la tendencia a creer que aumentar los recursos disponibles en las escuelas es suficiente para mejorar la calidad; sin embargo, la experiencia ha demostrado que esta medida tiene poco impacto cuando se carece de recurso humano competente, una gestión

escolar efectiva y un sistema sólido de responsabilidad por los resultados. De aquí se concluye que las políticas educativas que pretendan elevar la calidad de la educación deben contar con buenos maestros, promover el surgimiento de escuelas efectivas a cargo de líderes capaces de manejar eficientemente los recursos y crear ambientes escolares que estimulen los aprendizajes (diagrama 4).

1.3.3 La condición de la educación superior

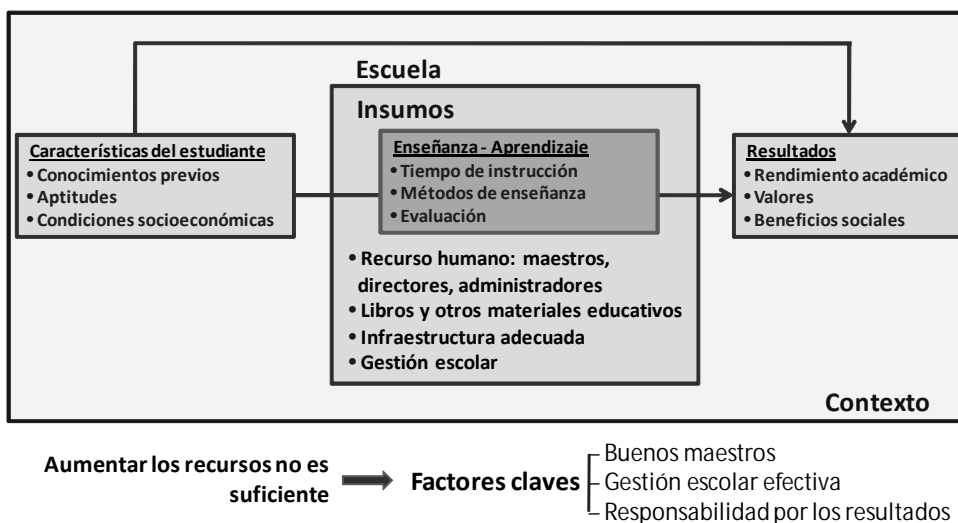
La educación superior es central en la creación de capacidad intelectual para producir y aplicar nuevo conocimiento y promover el aprendizaje continuo³¹. La expectativa es que la educación superior contribuya a elevar la competitividad e impulsar el desarrollo buscando liderazgo en la formación de recurso humano calificado capaz de innovar, aprovechar el conocimiento

²⁹ Cuéllar-Marchelli, H. (2008). La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Fusades, San Salvador, El Salvador.

³⁰ Lockheed, M. and Verspoor, A. (1991). Improving primary education in developing countries. Oxford University Press, The World Bank, Washington, D.C.

³¹ World Bank (2002). Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education. Washington D.C.

Diagrama 4
Desafío: producir educación de alta calidad



Fuente: Cuéllar-Marchelli, H. (2008, noviembre). *Los desafíos de la educación en El Salvador*. Estrategia Económica, Social e Institucional 2009-2014. DEES, Fusades. Disponible en: <http://www.fusades.org/uploaded/content/category/1807149725.pdf>

y crear o adaptar tecnología en el contexto local. Sin embargo, la participación en la educación terciaria es aún limitada. Solamente 21% de la población de 19 a 23 años está matriculado en una institución de educación superior; y aunque es una de las tasas más altas en Centroamérica, está muy por debajo del promedio latinoamericano (32%) y el de los países desarrollados (67%)³².

El sector de educación superior es fundamentalmente privado, lo cual tiene un impacto sobre el acceso de los jóvenes de menores ingresos a continuar estudios en este nivel. De 37 instituciones educativas se cuentan 23 universidades privadas y una pública, tres institutos tecnológicos privados y cinco públicos más cuatro institutos especializados privados y uno público. En 2007, la matrícula en este nivel alcanzó un total de 132,246 estudiantes y el 66% estaba inscrito en una institución privada³³. De 55,678 estudiantes que se sometieron a la PAES en 2005, solamente el 41.74% ingresó a alguna institución de educación superior en

2006 (cuadro 68). Se estima que en ese año alrededor del 57% de los jóvenes de 19 a 23 años no estaba estudiando porque necesitaba trabajar o le resultaba muy caro; y un 23% manifestó que no le interesaba³⁴. Esta dominancia de lo privado puede contribuir a explicar por qué prevalece una relativa inequidad en el acceso a la formación superior. Para ampliar las oportunidades de acceso a la educación terciaria es necesario crear o ampliar la oferta de programas de becas y créditos educativos existentes, especialmente si éstos están dirigidos hacia los estudiantes más talentosos y en desventaja socioeconómica.

Una debilidad de este subsistema es la escasa formación de científicos, técnicos e ingenieros que prevalece a la fecha. En los últimos cinco años el porcentaje matriculados en las áreas tecnológicas³⁵ se mantiene en alrededor del 19% (cuadro 68). En las universidades la carrera que tiene mayor demanda es la de Ciencias Jurídicas (Derecho) seguida por Administración de Empresas. En parte esto se explica por las características particulares de la economía salvadoreña, la cual tiende

³² Los datos corresponden a 2006. Fuente: UNESCO (2008). EFA Global monitoring report 2009. Statistical Tables. UNESCO Institute for Statistics.

³³ La concentración de la matrícula en las instituciones privadas ocurre en las universidades e institutos especializados. En el caso de los institutos tecnológicos el 72% de los estudiantes está matriculado en una institución pública.

³⁴ Cálculos propios con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006 de Digestyc, Ministerio de Economía.

³⁵ Se refiere a todas las ingenierías (excepto ingeniería química) y técnicos en ingeniería. Ciencias incluye ingeniería química, licenciatura en matemática, biología, estadística, física y química.

Cuadro 68
Indicadores de educación superior

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007
Porcentaje de la matrícula en las áreas tecnológicas	18.7	18.8	18.9	18.8	n.d.
Porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso que se sometieron a la PAES el año anterior	49.24	45.91	46.86	41.74	n.d.
Estudiantes por docente	14.8	14.9	15.2	14.6	15.8
Estudiantes por docente a tiempo completo	42.2	44.1	46.1	40.6	46.6
Porcentaje docentes a tiempo completo	35.0	33.9	32.9	35.9	33.9
Porcentaje docentes hora clase	48.3	49.5	50.7	48.8	51.4
Porcentaje docentes con más de 5 años de servicio	52.6	44.3	50.5	48.9	54.7
Porcentaje docentes con postgrado	18.7	18.6	18.8	18.4	20.9
Libros por estudiante	7.1	8.4	9.9	10.5	6.5
Estudiantes por computadora	19.2	17.4	16.4	14.9	14.6
Estudiantes por computadora conectada a Internet	25.1	23.2	20.3	17.7	16.1
Porcentaje del presupuesto para investigación científica	1.5	3.1	2.4	1.2	1.2

Fuente: Mined. Memoria de Labores 2007-2008, Educación superior en cifras 1997-2006 y Resultados de la calificación de instituciones de educación superior para cada año de 2003 a 2007.

a mostrar un comportamiento más dinámico en los sectores de comercio y servicios. Dificilmente se puede estimular una mayor demanda hacia carreras técnicas y tecnológicas si no se vincula a la educación superior con el sector productivo. Este acercamiento no sólo contribuiría a mejorar la pertinencia de la formación sino también a aumentar la empleabilidad de los futuros profesionales. En esta línea, sobresale el progreso en la implementación del programa de Mejoramiento Gradual de la Educación Técnica y Tecnológica (Megatec), el cual pretende vincular la educación media técnica y superior, así como responder a las exigencias de recurso humano del sector productivo local. La Red Megatec está compuesta por cinco sedes ubicadas en cinco regiones productivas: Sonsonate, La Paz (Zacatecoluca); Chalatenango, Cabañas (Ilobasco) y La Unión. Las nuevas instalaciones de las sedes Megatec Cabañas y Megatec La Unión fueron inauguradas a principios de 2009.

Buscar el liderazgo en el desarrollo tecnológico y la innovación, requiere que el sector de educación superior eleve su calidad. Los resultados de la calificación de las universidades, tecnológicos e institutos especializados no muestran un progreso significativo en la calidad de la formación (cuadro 68). En 2007, el desarrollo institucional, la investigación y la supervisión efectiva de los estudiantes siguen siendo afectados por el relativamente bajo porcentaje de docentes a tiempo completo (33.9%) y el alto número de estudiantes por docente a tiempo completo (46.6 estudiantes). Aunque el porcentaje de docentes con postgrado ha aumentado dos puntos y medio desde 2003, este se mantiene relativamente bajo (20.9%) reflejando así la incapacidad de las instituciones para atraer y retener a profesionales de grados académicos altos. También se observa que el acceso a computadoras e Internet sigue siendo limitado y que la inversión en investigación científica apenas representó el 1.2% del presupuesto institucional en 2007.

En cuanto al apoyo a la investigación científica, la buena noticia es que a finales de 2006 se creó el Fondo de Investigación de Educación Superior (FIES) con un capital semilla de US\$1.8 millones. El FIES es administrado por la Dirección de Educación Superior del Mined y será alimentado anualmente con fondos del estado y donaciones. El fondo está a la disposición de las instituciones acreditadas que presenten a concurso

proyectos de investigación y desarrollo científico-tecnológico que conlleven a la innovación o promuevan la transferencia de tecnología³⁶. En 2008 se adjudicaron fondos a siete proyectos de investigación de un total de 12 que fueron presentados. Para fortalecer al FIES y garantizar su éxito, además de aumentar su monto, es esencial contar con una estrategia de desarrollo científico y tecnológico del país, así como crear una masa crítica de investigadores altamente calificados vinculados con redes de conocimiento internacional.

1.3.4 El financiamiento para la educación

El compromiso gubernamental para mejorar la educación se ha traducido en incrementos graduales al presupuesto para este sector. Educación es el área que más recursos absorbe del presupuesto público para desarrollo social (47%); y, de 1999 a 2009, su presupuesto aumentó de US\$330.3 a US\$702.5 millones. En términos reales, aunque la inversión pública en educación ha crecido modestamente, ésta es mayor que hace una década (cuadro 69). Según el Plan Nacional de Educación 2021, la meta al año 2021 es que la inversión en este sector con respecto al PIB (esfuerzo nacional) y como porcentaje del gasto público total (esfuerzo fiscal) represente el 6.29% y 34.85%, respectivamente³⁷. En la práctica, el esfuerzo nacional en educación ha tendido a mantenerse cercano al 3% y el esfuerzo fiscal representa el 19%. La pregunta es hasta qué punto la inversión pública en educación responde adecuadamente a las exigencias del plan nacional de educación.

³⁶ El FIES financia proyectos de investigación aplicada en las siguientes áreas de conocimiento: manufactura, tecnología de la información y las comunicaciones, agricultura y pesca, biotecnología, ciencia de los materiales, energía, medio ambiente y recursos naturales, salud, nanotecnología, ingeniería y tecnología aeroespacial y riesgos geológicos. Las áreas de conocimiento pueden variar según las prioridades de desarrollo nacional.

³⁷ Mined (2005a). Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos. San Salvador, El Salvador. Pág. 32.

Cuadro 69
Evolución del presupuesto del Ministerio de Educación

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 *	2009 *
Presupuesto ejecutado (Millones de US\$)	330.3	358.1	472.3	468.8	466.3	463.6	501.3	526.1	575.1	635.0	702.5
Valor real (Millones de US\$) a/	195.4	205.3	261.9	256.9	248.5	239.3	247.8	247.7	259.1	270.5	292.2
Porcentaje del gasto público total	17.5	17.3	19.7	14.0	18.3	16.5	16.0	14.5	17.7	19.0	19.4
Porcentaje del PIB	2.7	2.7	3.4	3.3	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	3.0

a/ El gasto en educación en términos reales fue estimado usando el deflactor implícito del PIB (base 1990) reportado por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

* Se refiere al presupuesto asignado según la Ley General de Presupuesto 2008 y 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mined, Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Si bien es cierto que movilizar más recursos para atender las necesidades crecientes en educación es oportuno, hay cuatro retos por enfrentar que son más importantes. Primero, se debe fortalecer la capacidad técnica del Mined para determinar cuánto cuesta ejecutar los programas del plan de educación. Segundo, es crucial mejorar la capacidad financiera del estado para aumentar gradualmente la inversión pública según se necesite, y esto implica vincular la política educativa (y la política social) con la política fiscal. Tercero, cumplir con las metas educativas propuestas también exige mejorar la eficiencia del gasto. Y, cuarto, se debe mostrar resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre la eficiencia y efectividad de la inversión pública en la educación. Esto último es particularmente importante para lograr la voluntad política que se necesita para garantizar la continuidad y sostenibilidad financiera de la reforma educativa en el largo plazo.

1.4 Salud

La Constitución de la República de El Salvador establece en su artículo 65 que la salud de los habitantes del país constituye un bien público y que el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento. Además, el mejoramiento de la salud es una condición necesaria para lograr una mayor productividad y crecimiento económico. A continuación

se presentan indicadores sobre la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, la morbilidad en general y del gasto en salud.

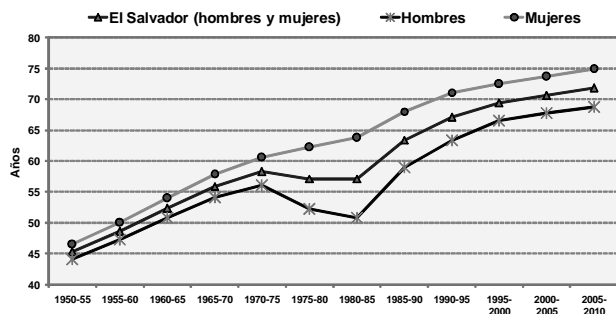
1.4.1 La esperanza de vida al nacer

La esperanza de vida al nacer es un indicador global de las condiciones de salud en un país³⁸. El Salvador presenta importantes aumentos en la esperanza de vida desde el quinquenio 1950-1955, 45.3 años, hasta 2005-2010, 71.8 años (gráfica 70). Dado que la esperanza de vida tiende a variar significativamente según el sexo, la gráfica 70 también reporta la evolución de esta variable para hombres y mujeres. Entre los quinquenios 1950-1955 y 2005-2010, aproximadamente, los niveles promedios de la esperanza de vida al nacer aumentó desde 44.1 hasta 68.7 años en el caso de los hombres y desde 46.5 hasta 74.9 años para las mujeres.

Es importante señalar la caída de la esperanza de vida al nacer en los quinquenios de 1975-1980 y 1980-1985 con respecto al quinquenio de 1970-1975, debido a

³⁸ "La esperanza de vida es una estimación del número promedio de años de vida adicionales que una persona podría esperar vivir si las tasas de mortalidad por edad específica para un año determinado permanecieran durante el resto de su vida" Population Reference Bureau (2004). Guía rápida de población (cuarta edición), Washington, D.C., pág. 28.

Gráfica 70
Esperanza de vida al nacer por quinquenio

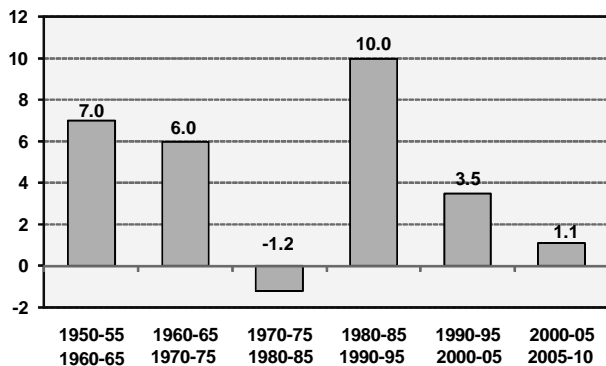


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

160

una importante disminución de esta variable para el caso de los hombres (gráfica 70). El conflicto social y la guerra de ese período afectó las tasas de mortalidad de los hombres y al sistema de salud, lo que se tradujo en una disminución de 1.2 años en la esperanza de vida al nacer (gráfica 71). Sin embargo, el país logra un gran incremento de 10 años entre el quinquenio de 1990-1995 y el de 1980-1985. En general, un incremento de tal magnitud en la esperanza de vida se encuentra asociado con significativas disminuciones en las tasas de mortalidad infantil (ver más adelante la gráfica 73).

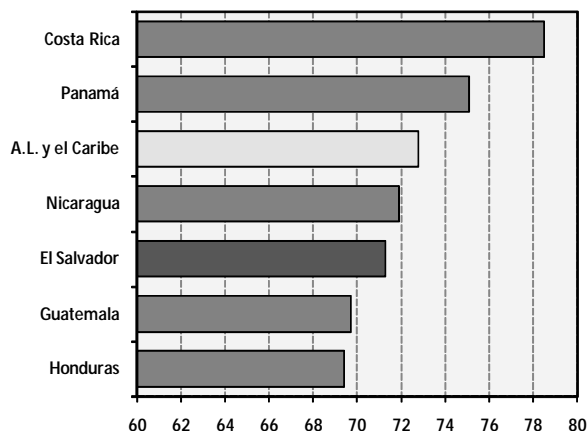
Gráfica 71
El Salvador: cambios en la esperanza de vida al nacer



Fuente: Elaborado por Fusades con base en datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Sin embargo, El Salvador presenta una esperanza de vida que es menor al promedio de América Latina y el Caribe. En la región centroamericana, Costa Rica goza de una esperanza de vida de 78.5 años, similar a los niveles de países desarrollados como Luxemburgo; mientras que Honduras y Guatemala tienen las esperanzas de vida más bajas en esta región (gráfica 72).

Gráfica 72
Esperanza de vida al nacer (años), 2005



Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008.

Cabe destacar que la esperanza de vida tiende a variar significativamente según las regiones al interior de un país. El cuadro 70 muestra este indicador por departamentos. San Salvador presenta la esperanza de vida más alta (72.8 años) y Chalatenango (67.8), Morazán (67.7) y Cabañas (67) tienen las más bajas. Estas diferencias son importantes para priorizar esfuerzos en disminuir las tasas de mortalidad, particularmente la infantil, y así lograr aumentar la esperanza de vida en los departamentos más rezagados.

Cuadro 70
Esperanza de vida al nacer (años)
por departamentos

Departamentos	Años
San Salvador	72.8
Santa Ana	72.3
La Libertad	71.9
Sonsonate	71.5
San Miguel	71.5
Usulután	71.1
Cuscatlán	70.9
La Unión	70.1
Ahuachapán	69.8
La Paz	69.6
San Vicente	68.4
Chalatenango	67.8
Morazán	67.7
Cabañas	67.0
El Salvador	71.3

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. PNUD.

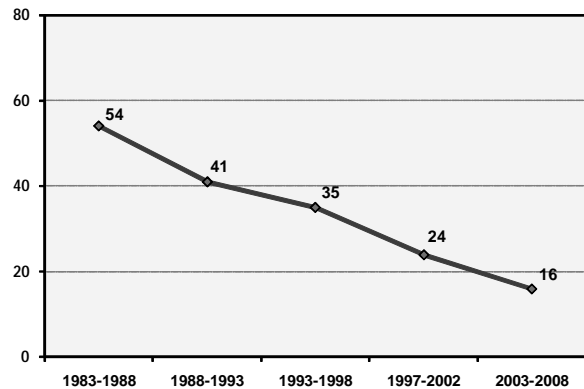
1.4.2 Tasas de mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil se considera un buen índice sobre las condiciones de salud de una población³⁹. Según la Encuesta Nacional de Salud Familiar de 2008 (FESAL-2008), la tasa de mortalidad infantil es de 16 defunciones por mil nacidos vivos para el periodo de abril de 2003 a marzo de 2008. Así se mantiene una tendencia a la baja desde el quinquenio 1983-1988, que era de 54 por mil (gráfica 73).

FESAL-2008 muestra que la reducción de la tasa de mortalidad infantil en los últimos cinco años fue mayor en la zona urbana, se redujo de 24 a 13 por mil; mientras que, en el área rural la mortalidad infantil disminuyó de 24 a 18 por mil. Estas reducciones tendrán un efecto positivo sobre la esperanza de vida al nacer.

³⁹ Population Reference Bureau (2004). Guía rápida de población (cuarta edición), Washington, D.C., pág. 28.

Gráfica 73
Tendencia de la mortalidad infantil
de FESAL-1988 a FESAL-2008



Fuente: Encuesta Nacional de la Salud Familiar 2002/2003 y 2008.

1.4.3 Morbilidad general

El Salvador se caracteriza por la alta presencia de enfermedades transmisibles endémicas, con algunos brotes epidémicos. Asimismo, existe un incremento importante de enfermedades crónicas no transmisibles. Según datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), las causas más frecuentes de morbilidad en 2007 fueron las infecciones agudas de las vías respiratorias superiores, enfermedades del sistema digestivo, las infecciones de las vías urinarias y los traumatismos⁴⁰.

Con base en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2006 (EHPM-2006), el 12% de la población padeció alguna enfermedad o sufrió algún accidente, y solo el 55.1% de la población que enfrentó problemas de salud acudió a consultas⁴¹. En la Política Nacional de Salud se reporta que de las personas que asistieron a consulta, aproximadamente el 64% fue atendido en la red del MSPAS, el 15% en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el 16% en clínicas y hospitales particulares y el 5% por otras entidades.

⁴⁰ Política Nacional de Salud, publicada en el Diario Oficial de fecha 1 de septiembre de 2008, pág. 52.

⁴¹ *Ibíd.*

1.4.4 Niveles de gasto en salud

En la Política Nacional de Salud se reporta que el gasto total de salud fue de 7.3% del PIB en 2003: 3.5% de gasto público y 3.8% privado, dentro del cual el gasto de bolsillo representó la mayor parte. Así, la población salvadoreña es bastante vulnerable a los aumentos en los precios de las medicinas y los servicios médicos.

La evolución del presupuesto del MSPAS, como porcentaje del PIB, no muestra una tendencia hacia el crecimiento: éste se ha mantenido gravitando alrededor del 1.6% en el periodo 2004-2009⁴². El cuadro 71 muestra el presupuesto del MSPAS, y a continuación se resaltan algunos aspectos. El proyecto de presupuesto para el año 2009 es de US\$393.4 millones, que representa un incremento de US\$36.7 millones con respecto a 2008, siendo la tasa de crecimiento de 10.3%. El incremento más importante del presupuesto lo presenta la partida de transferencias a los hospitales nacionales con US\$24.7 millones, que es un crecimiento de 15.1%. La distribución del presupuesto por destino del gasto, excluyendo los fondos provenientes de préstamos externos, muestra que el 52.3% se concentra

en los hospitales nacionales y 29.1% en el primer nivel de atención, que implica un incremento de 14.1% con respecto a 2008. Fosalud mantiene el mismo presupuesto de US\$20 millones apoyando la atención del primer nivel, y la principal fuente para financiar la inversión proviene de los préstamos externos.

Cabe mencionar que, en los últimos años, el MSPAS ha solicitado refuerzos presupuestarios para enfrentar necesidades como el abastecimiento de medicinas en los hospitales. Además, una necesidad en salud es reforzar el presupuesto destinado al primer nivel de atención. Sin duda, el presupuesto del MSPAS necesita reforzarse, lo cual será un gran desafío en la actual coyuntura fiscal.

1.5 Estado de la situación de seguridad ciudadana en El Salvador

Para analizar la situación de seguridad ciudadana en el país se deben abordar dos dimensiones: la objetiva, que se refiere a la victimización de las personas por hechos de violencia y despojo, y la subjetiva, que está asociada con la probabilidad atribuida a la ocurrencia de tales hechos. En la dimensión objetiva se analizará primero la

⁴² Fusades/DEES. Informe Trimestral de Coyuntura. Julio-septiembre 2008, pág. 69.

Cuadro 71
Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)
por destino del gasto y fuente de financiamiento
(Millones de US\$)

	2008			2009		
	Fondo General	Préstamos externos	Total	Fondo General	Préstamos externos	Total
Administración	21.5	-	21.5	23.1		23.1
Primer nivel de atención	91.5	-	91.5	104.4		104.4
Inversión	8.8	40.2	49.0	10.6	35.3	45.9
Transferencias	194.7	-	194.7	220.0		220.0
Hospitales nacionales	163.6	-	163.6	188.3		188.3
Otras instituciones	11.1	-	11.1	11.7		11.7
FOSALUD	20.0	-	20.0	20.0		20.0
Total	316.5	40.2	356.7	358.1	35.3	393.4

Fuente: Ley de Presupuesto General 2008. Proyecto de Ley de Presupuesto 2009, Ministerio de Hacienda.

situación en materia de homicidios y después la victimización por otros delitos.

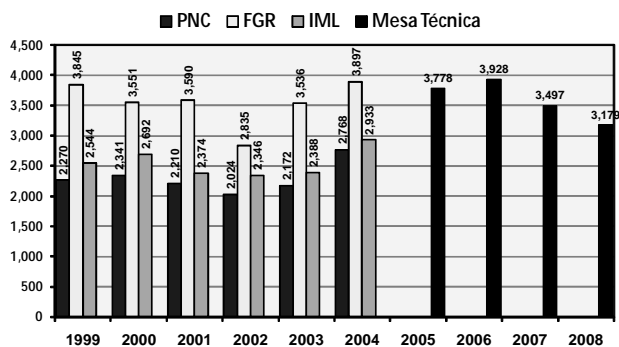
1.5.1 Homicidios

La gráfica 74 muestra la evolución en el número total de homicidios en El Salvador durante el periodo 1999-2008. Primero, se debe destacar que hasta el año 2004 existían grandes discrepancias en el número total de homicidios por año, según la fuente de la información: Policía Nacional Civil (PNC), Instituto de Medicina Legal (IML) y Fiscalía General de la República (FGR), a pesar que por la gravedad del evento se esperarían tasas de subregistro muy bajas. Esto muestra que existía un serio problema en el sistema de estadísticas criminales del país, el cual no era unificado ni confiable. Sin embargo, en diciembre de 2004 se logró un acuerdo interinstitucional para establecer los mecanismos de coordinación para la recolección y comparación de los registros de homicidios. Así que, a partir de 2005 se cuenta con una cifra unificada proveniente de la mesa técnica conformada con representantes de la PNC, IML y FGR. Segundo, los datos muestran una tendencia

creciente del número de homicidios en el periodo 2002-2004, independientemente de la fuente. La cifra consolidada de 2005 se ubicó más cercana de las cifras de la FGR, que eran las más altas. En 2006 aumentaron los homicidios con respecto a 2005, pero se observa una disminución en el número total de homicidios registrados en 2007 y 2008. Es importante destacar que en 2008, la tasa de homicidios fue aproximadamente 51.9 por cada cien mil habitantes, que es cinco veces mayor a la tasa que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera como el umbral para declarar una epidemia de violencia; por lo tanto, sin duda, El Salvador enfrenta una gran epidemia de violencia.

La gráfica 75 muestra la tasa de variación de homicidios, que compara la cifra de un mes con el mismo mes del año anterior -variación punto a punto-, en el periodo enero 2008-marzo 2009. La gráfica muestra tasas de variación negativas hasta octubre de 2008, salvo junio. Así, la tendencia de ese periodo fue de reducción en los homicidios. A partir de noviembre de 2008 se observan tasas de variación positiva, y relativamente altas desde enero de 2009, lo que significa una tendencia al alza en los homicidios en el país.

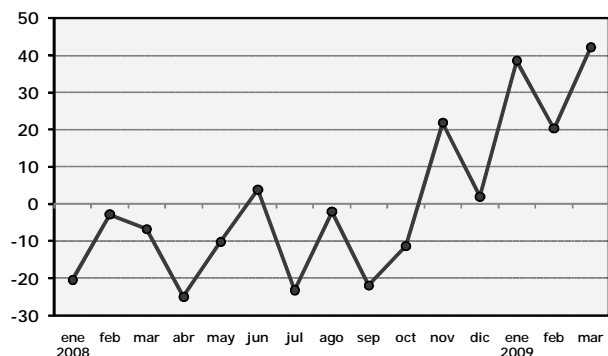
Gráfica 74
Número de homicidios, 1999-2008



Fuente: Los datos de 1999 a 2004 provienen de cada una de las tres fuentes indicadas: Policía Nacional Civil (PNC), Fiscalía General de la República (FGR) e Instituto de Medicina Legal (IML). A partir de 2005 fueron obtenidos de las cifras consolidadas por la Mesa Técnica conformada por las tres instituciones.

Tomado de la página web del Observatorio Centroamericano sobre Violencia, OCAVI.

Gráfica 75
Tasa de variación de homicidios, 2008-marzo 2009



Fuente: Cálculos propios con base en las cifras consolidadas por la Mesa Técnica conformada por la PNC, IML y FGR.

La mayoría de víctimas de homicidios son jóvenes. Para ilustrar esta afirmación, el cuadro 72 muestra la distribución de homicidios por grupo de edad para 2007. Si partimos de la definición oficial de jóvenes

Cuadro 72
Homicidios por grupo de edad, 2007

Grupo de edad	Defunciones por homicidios	
	Número	Porcentaje
< 1	8	0.2
5-9	7	0.2
10-14	39	1.1
15-19	576	16.5
20-24	709	20.3
25-29	788	22.5
30-34	474	13.6
35-39	307	8.8
40-44	166	4.7
45-49	116	3.3
50-54	90	2.6
55-59	54	1.5
60-64	39	1.1
65 +	72	2.1
Ignorado	52	1.5
Total	3,497	100.0

Fuente: Base de Datos de Estadísticas Forenses del IML año 2007, conjuntada con las bases de la FGR y PNC.

reconocida por las Naciones Unidas, que comprende de los 15 a los 24 años, el 36.8% de las víctimas de homicidio fueron jóvenes. Si agregamos el grupo de 25 a 29 años, tenemos que las personas de 15 a 29 años concentran el 59.3% del total de homicidios en el país. Más aún, el grupo de 15 a 34 años concentra el 72.9% del total de homicidios. Así que una política de prevención debe concentrarse en los jóvenes, particularmente de los 15 a los 29 años. Además, la gran mayoría de las víctimas de los homicidios son hombres. Por ejemplo, el 90% de las víctimas por este delito en el año 2007 fueron hombres.

Otra característica de los homicidios es su concentración geográfica. Para ilustrarlo, el cuadro 73 muestra los 20 municipios con más homicidios en 2007. Estos 20 municipios concentraron el 60.9% del total de homicidios en el país, en los cuales habitan el 42.9% de la población. Cabe mencionar que, los municipios con mayor número de homicidios no necesariamente son los que tienen la mayor tasa. Por lo tanto, el diseño de las

Cuadro 73
Veinte municipios con mayor número de homicidios, 2007

Municipios	Total		Porcentaje de homicidios en relación con el total nacional	Número de habitantes
	Número	Tasa		
	San Salvador	318	100.6	9.1
Santa Ana	224	91.3	6.4	245,421
San Miguel	200	91.6	5.7	218,410
Soyapango	199	82.4	5.7	241,403
Apopa	131	99.8	3.7	131,286
Colón	106	109.3	3.0	96,989
Sonsonate	94	131.4	2.7	71,541
Quezaltepeque	92	174.8	2.6	52,643
Ciudad Delgado	87	72.4	2.5	120,200
San Martín	79	108.6	2.3	72,758
Tonacatepeque	77	84.7	2.2	90,896
Ilopango	77	74.1	2.2	103,862
Mejicanos	76	54.0	2.2	140,751
Chalchuapa	71	95.9	2.0	74,038
San Juan Opico	65	87.5	1.9	74,280
Cuscatancingo	56	84.3	1.6	66,400
Santa Tecla	53	43.5	1.5	121,908
Acajutla	45	85.9	1.3	52,359
Ahuachapán	41	37.1	1.2	110,511
San Marcos	40	63.3	1.1	63,209
Total	2,131		60.9	2,464,955

Fuente: Base de Datos de Estadísticas Forenses del IML año 2007, conjuntada con las bases de la FGR y PNC.

estrategias focalizadas geográficamente para el combate de los homicidios debe considerar no sólo los municipios que presentan el mayor número, sino también los que tienen las tasas más altas de homicidios.

1.5.2 Otros delitos

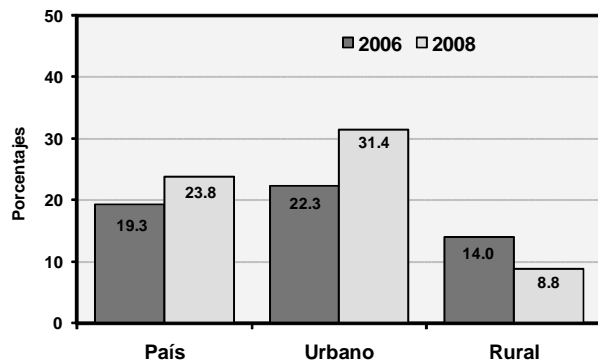
Los homicidios son sólo una expresión de la violencia, pero no dan cuenta de su extensión. Los hurtos y los robos son delitos muy extendidos y que contribuyen considerablemente al clima de inseguridad ciudadana. Sin embargo, las estadísticas oficiales sobre delitos como hurtos y robos son usualmente de confiabilidad baja, porque presentan un subregistro considerable, ya que las víctimas no los denuncian por diversas razones.

Lo anterior hace necesario realizar encuestas de victimización, instrumento que permite obtener información sobre los delitos denunciados y, también, de los que no han sido denunciados a las autoridades policiales y de justicia, lo cual posibilita acercarse a la "cifra oculta" de la delincuencia. Fusades, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizó una encuesta de victimización en 2006 y otra en 2008. En la encuesta se preguntó a la persona, de 18 años o más, si él o ella había sido víctima de algún delito personal y si los bienes de su hogar fue objeto de algún hecho delincencial. Así, con base en esa información, se creó el Índice de Victimización Directo (IVD), que comprende los delitos personales sufridos por el entrevistado (robo, hurto, secuestro, secuestro exprés, extorsiones y lesiones) y los delitos en contra de los bienes de su hogar (robo o intento de robo a la vivienda, robo o hurto del vehículo total o parcial).

En El Salvador, el 23.8% de las personas entrevistadas fueron víctimas de, por lo menos, uno de los delitos contenidos en el IVD en el periodo comprendido de julio de 2007 a julio de 2008 (gráfica 76). Además, se encontró un incremento, estadísticamente significativo al 1%, de la victimización directa entre 2006 y 2008. El nivel de victimización es mayor en el área urbana que en la rural (gráfica 76). En 2008, el 31.4% de las personas entrevistadas en zonas urbanas fueron víctimas y es 22.6

puntos porcentuales mayor a la prevalencia observada en las áreas rurales. La delincuencia en el país presenta un claro sesgo urbano. Más aún, este sesgo aumentó entre 2006 y 2008 contribuyendo así a incrementar la victimización en el país.

Gráfica 76
Índice de Victimización Directo (IVD)



Nota: comprende los delitos personales sufridos directamente por el entrevistado (robo, hurto, secuestro, secuestro exprés, extorsiones personales, lesiones) y los delitos en contra de los bienes del hogar (robo o intento de robo a la vivienda, daños a la vivienda /vandalismo, robo o hurto del vehículo, robo o hurto parcial del vehículo).

La diferencia en el IVD entre 2006 y 2008 es estadísticamente significativa al 1% en el ámbito nacional, urbano y rural.

Fuente: Encuesta sobre victimización y percepción de seguridad 2006 y 2008. Fusades-PNUD.

1.5.3 Percepción de la inseguridad

La dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana está asociada con la probabilidad atribuida a la ocurrencia de hechos violentos. Así, una política integral de seguridad debe ocuparse no sólo de la dimensión objetiva de la criminalidad, sino también de la percepción que la gente tiene sobre esta problemática, la cual afecta considerablemente el comportamiento individual y social.

Un indicador sobre la percepción de inseguridad proviene de la información recogida de las encuestas de victimización antes mencionadas. La respuesta a la interrogante de cuán probable cree la persona entrevistada que podría ser víctima de un delito en los

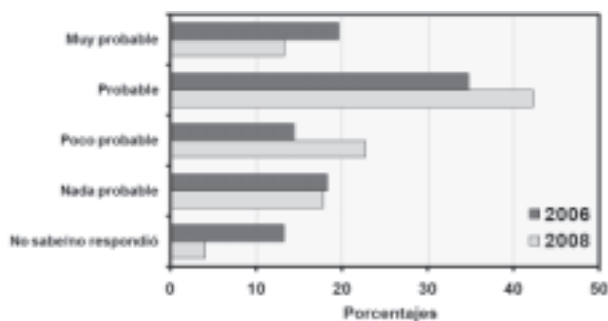
próximos doce meses, puede utilizarse como una variable proxy para medir la percepción de inseguridad. La gráfica 77 muestra los resultados en el ámbito nacional: el 55.5% de los entrevistados en 2008 considera muy probable o probable convertirse en víctima de la delincuencia durante el próximo año (la entrevista se realizó a finales de julio de 2008), y es prácticamente igual a lo encontrado en 2006. Cabe destacar que la proporción es aún mayor en el área urbana, 62.1% en 2008, que está vinculada a la mayor victimización real en esta zona (gráfica 78).

Así, la percepción de la mayoría de la gente es que existe una alta probabilidad de convertirse en una víctima más de la delincuencia. Esto afecta la calidad de vida de los ciudadanos, que tienden a circular en espacios más reducidos y a estar pendientes de los alrededores por la inseguridad en la que viven.

1.5.4 Multicausalidad de la violencia y la delincuencia

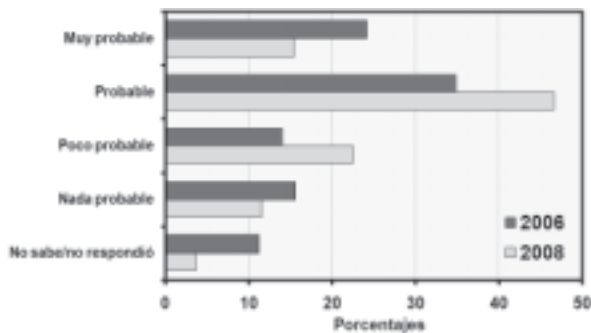
166

Gráfica 77
¿Cuán probable cree que usted sea víctima de un delito en los próximos doce meses?



Fuente: Encuesta sobre victimización y percepción de seguridad 2006 y 2008. Fusades-PNUD.

Gráfica 78
¿Cuán probable cree que usted sea víctima de un delito en los próximos doce meses? (porcentaje urbano)



Fuente: Encuesta sobre victimización y percepción de seguridad 2006 y 2008. Fusades-PNUD.

El problema de la violencia y la criminalidad en el país es sumamente complejo. Pleitez⁴³ señaló algunos de los principales factores explicativos que se deberían incluir en un análisis de las causas de la criminalidad en El Salvador: la guerra y sus secuelas; la impunidad penal; bajos niveles de capital social; la falta y/o desigualdad de las oportunidades económicas y sociales; los fenómenos transnacionales de las pandillas y el narcotráfico; y, la amplia disponibilidad de armas de fuego. A continuación se destacarán algunos de los aspectos analizados en ese estudio, particularmente se señalará que los fenómenos de las pandillas y narcotráfico, vinculado con el crimen organizado, requiere de una atención especial por parte del gobierno, en coordinación con otros países de la región centroamericana, México y Estados Unidos.

El problema de la *impunidad penal* en el país es complejo, ya que está asociado con una serie de factores (Pleitez, 2006, pp.23-26): los bajos niveles de denuncia, los problemas de coordinación interinstitucional, la débil investigación criminal, la crisis del sistema penitenciario, la poca rendición de cuentas del sistema judicial, entre otros.

El fenómeno transnacional de las pandillas, vinculado con el crimen organizado, es una cuestión de creciente

⁴³ Pleitez Chávez, R. (2006). *Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo*. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)/ Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES).

preocupación para las autoridades, que amerita de una atención especial. En El Salvador, el fenómeno de las pandillas o maras ha evolucionado en forma rápida en los últimos años. Han cambiado las motivaciones principales para entrar y permanecer en ellas. Antes, el joven ingresaba a la pandilla motivado principalmente por el deseo de vacilar y en busca de solidaridad, amistad y sentido de pertenencia; ahora, las principales motivaciones son los beneficios asociados de pertenecer a grupos con una organización que le posibilita tener acceso a las drogas, a recursos económicos y al poder (Aguilar y Miranda, 2006, p.41)⁴⁴.

La expansión del narcotráfico, que ha ocurrido simultáneamente con los procesos de transición hacia la democracia en América Latina y el Caribe, han afectado a la región centroamericana como países transportadores de drogas y hacen más accesible las drogas ilícitas a sus poblaciones⁴⁵. Así, el creciente vínculo entre las pandillas y el crimen organizado, vinculado con el tráfico internacional de drogas ilícitas, es una cuestión de creciente preocupación por los mayores niveles de violencia y criminalidad que se producen. Sin duda, el combate efectivo a los problemas de las pandillas y el narcotráfico requiere de una mayor cooperación entre los países centroamericanos y los Estados Unidos.

También, la falta o desigual acceso a las oportunidades de educación y empleo podría conllevar a que una persona optará por la senda del crimen. Por ello, El Salvador necesita redoblar esfuerzos para seguir ampliando las oportunidades de acceso a la educación y empleos, y particularmente las de los jóvenes con mayor riesgo de optar por la senda del crimen.

⁴⁴ Aguilar, J. y Miranda, L. (2006). "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador". *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*. Editor José Miguel Cruz. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

⁴⁵ Gamarra, E. (2004). "La democracia y las drogas en América Latina y el Caribe". *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD/Alfaguara.

1.5.5 Hacia una política integral de seguridad ciudadana

Una política para reducir la violencia y delincuencia, con base en el enfoque de la seguridad ciudadana, debe combinar efectivamente las políticas de prevención y control. Pleitez⁴⁶ considera que la implementación de estas políticas requiere la participación de distintos sectores del estado, incluyendo los gobiernos locales, y de la ciudadanía. Los cuatro componentes que debería tener una estrategia integral son los siguientes: políticas de prevención; políticas de control del delito; gobierno de la seguridad ciudadana; y, la gestión del conocimiento del problema de la violencia y criminalidad, que requiere mejorar el sistema de información y estadísticas. Esto exige un reenfoque de la política de seguridad en dos aspectos fundamentales: la participación de nuevos actores en la coproducción de seguridad y un balance entre la prevención y el control del delito. Además, la rendición de cuentas debería ser una característica central de la implementación de esta política.

2. Política social

Las principales iniciativas de la administración Saca en el área social han sido el Plan Oportunidades, el Plan Nacional de Educación 2021 y el proceso de reforma integral de salud. A continuación se resumen algunos de los avances más importantes.

⁴⁶ Pleitez Chávez, R. (2008). *Hacia un país más seguro: propuesta de una política integral de Seguridad Ciudadana*. Este trabajo sirvió de documento base para la elaboración de la Estrategia económica, social e institucional 2009 - 2014 de Fusades.

2.1 Plan Oportunidades

La administración Saca presentó el plan social presidencial "Oportunidades" el 28 de febrero de 2005. El plan comprende cinco programas: (a) Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza, conocido como Red Solidaria; (b) Fondo Solidario para la Salud (Fosalud); (c) Programa "Tu Crédito" que busca un mayor acceso al crédito para la micro y pequeña empresa; (d) Programa "Conéctate" cuyo propósito es construir una red de conectividad y de tecnologías de información y comunicación al alcance del sistema de educación público y (e) Plan Nacional de Juventud 2005-2015.

a) Red Solidaria

Es el Programa Social de Atención a las Familias en Pobreza Extrema de El Salvador cuyo objetivo es ampliar

las oportunidades de la población en pobreza extrema. Realiza sus intervenciones a través de tres ejes: (1) Red Solidaria a la Familia, que consiste en la entrega de un bono (entre US\$15 y US\$20) a cambio de que los menores de 5 años y embarazadas asistan regularmente a controles de salud y los niños entre 5 y 15 años asistan a la escuela. (2) Red de Servicios Básicos, dirigida a fortalecer la oferta de servicios de educación, salud, agua potable, saneamiento y electrificación. (3) Red de Sostenibilidad a la Familia, a través del cual se ofrece microcréditos y capacitación en proyectos productivos para ayudar a las familias a diversificar sus fuentes de ingreso.

A finales de 2008 Red solidaria estaba atendiendo 77 municipios en pobreza extrema severa y alta, lo que se traduce en más de 83 mil familias beneficiadas con el bono de educación y/o salud. Además, continuaron capacitando a madres y padres de familia en temas como salud y nutrición, derechos de la niñez, violencia intrafamiliar y otros (cuadro 74).

Cuadro 74
Programa Red Solidaria: logros 2005-2008

Ejes	Logros
Eje 1: Red Solidaria a las Familias	<ul style="list-style-type: none"> * 128,686 hogares censados * Se atendieron 77 municipios en pobreza extrema severa y alta * Se entregaron US\$22.4 millones en bonos de educación y salud, beneficiando 83,654 familias * Más de 73 mil madres y padres capacitados en temas relacionados con salud y nutrición, derechos de los niños y niñas, violencia intrafamiliar, etc.
Eje 2: Red de Servicios Básicos	<ul style="list-style-type: none"> * US\$53.2 millones invertidos a través del FISDL en infraestructura social básica beneficiando a 453,183 personas * En los primeros 32 municipios de pobreza extrema severa la cobertura de agua potable aumentó de 57% a 79% de la población. Y la cobertura de electrificación pasó de 59% a 81% (datos a septiembre de 2008) * 100 municipios están siendo beneficiados con el Programa de Extensión de Cobertura de Servicios de Salud * 117 Redes Escolares Efectivas trabajando
Eje 3: Red de Sostenibilidad a las Familias	<ul style="list-style-type: none"> * 12,024 microcréditos colocados a través del BMI por un monto de US\$9.3 millones * 12,440 familias capacitadas por el MAG en diversos proyectos productivos * 4,066 familias capacitadas en diversas actividades no agrícolas: elaboración de alimentos, manualidades, electricidad residencial, emprendedurismo, administración contable básica, etc.

Fuente: Programa Red Solidaria; Boletín "Avances en indicadores de electrificación y agua potable en 32 municipios de Pobreza Extrema Severa", septiembre 2008; Boletín Red en cifras, mayo 2008.

Por otro lado se han invertido US\$53.2 millones en proyectos de agua potable, electrificación y otra infraestructura. En los primeros 32 municipios atendidos (de pobreza extrema severa) la cobertura de agua potable pasó de 57% a 79% de la población, y de 59% a 81% en el caso de electrificación⁴⁷. Además se encuentran funcionando 117 Redes Escolares Efectivas cuyo objetivo es ampliar la oferta de servicios educativos a través de la cooperación de centros escolares geográficamente cercanos (cuadro 74).

A través del eje de sostenibilidad a la familia se han otorgado más de doce mil microcréditos por un monto de US\$9.3 millones a través de Banco Multisectorial de Inversiones. Se han capacitado más de 12 mil familias en diversos proyectos productivos agropecuarios y más de cuatro mil familias en actividades no agropecuarias (cuadro 74).

Los primeros resultados de una evaluación para medir el impacto de las transferencias monetarias otorgadas por Red Solidaria muestran que en los municipios atendidos por el programa han aumentado la matrícula de los niños en primaria y la atención de partos por personal calificado, mientras que se han reducido la tasa de repetición en primer grado y la prevalencia de diarrea. También se señala que la firma de convenios de corresponsabilidad ha ejercido un efecto positivo en la mejora de los indicadores. Un hallazgo interesante es que incluso las familias no receptoras de bonos se ven beneficiadas por los programas de extensión de cobertura de servicios de salud y educación. Un punto importante que resulta de la evaluación es que Red Solidaria es uno de los tres programas de transferencias condicionadas mejor focalizados en Latinoamérica⁴⁸.

En 2009 se incorporarán al programa 23 municipios en pobreza extrema alta, con lo cual se estaría cumpliendo la meta de atender, entre 2005 y 2009, a los 100 municipios más pobres identificados a través del mapa de pobreza.

⁴⁷ (Septiembre, 2008) "Avances en indicadores de electrificación y agua potable en 32 municipios de Pobreza Extrema Severa". Red Solidaria.

⁴⁸ "Evaluación de impacto de Red Solidaria". Presentación realizada el 4 de febrero de 2009 en FUSADES.

b) Fosalud

El Fondo Solidario para la Salud es un programa creado para ampliar el acceso de la población más vulnerable a servicios de salud, específicamente en el primer nivel de atención, extendiendo los horarios de atención de las unidades de salud.

Desde su creación, el 15 de octubre de 2005, a la fecha se han ampliado los horarios de atención en 148 unidades de salud ubicadas en 130 municipios. En noventa y dos de esas unidades se brinda atención 24 horas al día durante todo el año, y en las cincuenta y seis unidades restantes se amplió el horario de atención a fines de semana y días festivos.

En el tema de ampliación de cobertura es importante señalar que se han enviado equipos médicos para prestar atención en las nueve islas que forman parte del territorio salvadoreño. Se encuentran funcionando cinco unidades móviles que atienden zonas urbano-marginales, rurales y emergencias. Además, se han creado dos Hogares de Espera Materna (HEM) uno en Perquín y otro en La Unión, acercando a las mujeres próximas a dar a luz a centros que cuentan con personal calificado para atender partos.

Fosalud también presta servicios médicos en las siguientes especialidades: odontología (en 94 unidades de salud y 5 unidades móviles), pediatría (en 26 centros asistenciales), ginecología y obstetricia, servicios de recuperación nutricional, clínicas de cesación de consumo de tabaco y en junio de 2007 se inauguró un Centro de Atención de Emergencias en San Martín.

A través de Fosalud se apoya a otros programas: Ministerio de Salud (extensión de cobertura, compra de ambulancias, contratación de personal, adquisición de vacunas), Secretaría Nacional de la Familia, Hogares CREA María Auxiliadora, Fundación Educando a un Salvadoreño (FESA), Fundación Ronald McDonald, entre otros.

c) Tu crédito

Es uno de los programas que forman parte del Plan Oportunidades cuyo objetivo es ampliar el acceso a microcrédito de las familias rurales que residen en municipios en pobreza extrema. Es operado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) que ofrece incentivos monetarios a las instituciones microfinancieras que atienden a dichos municipios.

Durante 2007 dos nuevas instituciones firmaron un convenio para participar en el programa, llegando a un total de 14 instituciones que atienden los municipios más pobres del país. De acuerdo con datos del BMI a diciembre de ese año se tenía presencia en 90 de los 100 municipios más pobres identificados por el mapa de pobreza y se colocaron 6,755 créditos por un monto de US\$5.2 millones destinados a capital de trabajo y adquisición de activos fijos⁴⁹.

d) Conéctate

El mundo está enfrentando un proceso profundo de transformaciones en el campo económico y social, explicado por el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Este fenómeno está abriendo una serie de oportunidades para las personas y países que se encuentran preparados. En este contexto, el objetivo de Conéctate es mejorar la competitividad del recurso humano fomentando el uso de las TIC en las escuelas. Este programa busca facilitar el desarrollo de las competencias tecnológicas de la población y mejorar la calidad de los servicios electrónicos y de conectividad del Ministerio de Educación. Además de ser uno de los ejes del Programa Oportunidades, Conéctate es uno de los programas que pertenecen a la línea estratégica de competitividad del Plan 2021.

⁴⁹ Estas cifras corresponden al número y monto de créditos colocados en el año 2007 y no coinciden con los datos reportados en el cuadro 72 ya que allí se muestra la colocación total durante el período 2005-2008. Tomado de Memoria de Labores 2007, Banco Multisectorial de Inversiones.

Conéctate tiene cinco componentes: 1. **Grado Digital**, es la estrategia de certificación gratuita a estudiantes, docentes y a la población en general que poseen competencias básicas en el manejo de la informática. 2. **Aulas Informáticas**, cuyo objetivo es dotar de equipo informático a los centros educativos públicos y formar las competencias tecnológicas de los estudiantes y docentes. 3. **Computadores para mi escuela**, que es una iniciativa mediante la cual se recolectan computadores a través de donaciones y se reacondicionan para ser entregadas posteriormente a los centros escolares. 4. **Mi Portal**, es el sitio de Internet en donde la comunidad educativa puede encontrar información y servicios educativos diversos. Y, 5. **EDUNET**, que está enfocado en la conectividad de las escuelas públicas⁵⁰.

Los avances en este programa son relativamente modestos debido, en parte, a dificultades financieras para acelerar su ejecución. A 2007 se contabilizan 760 centros escolares con acceso a computadoras y 690 aulas informáticas con acceso a Internet. Además, a través de **Mi Portal**, ya se alojan las páginas web y los contenidos de 114 centros educativos. El equipamiento de las aulas informáticas ha sido posible gracias a la movilización de recursos públicos (12,000 computadoras) y privados (14,000 computadoras). Entre las principales fuentes de recursos privados se encuentran los fondos de la cooperación internacional, donaciones de empresas privadas y Organismos No Gubernamentales (ONG) y la gestión propia de los centros educativos. También con apoyo de la Agencia Coreana para la Cooperación Internacional (KOICA) se creó la Red Nacional de Soporte Técnico, la cual ofrece mantenimiento preventivo y correctivo a las aulas informáticas existentes.

En el área de capacitación se ha facilitado la participación de 360 docentes en el programa Internacional Internet and Computing Core Certification (IC3), y ya se cuenta con 8000 maestros formados en el uso básico de las TIC en el aula a través de los coordinadores de las aulas informáticas formados para realizar esa labor. Además, a través de Grado Digital se han certificado más de 49,000

⁵⁰ Ver detalles sobre los objetivos y los componentes del programa en: Mined (2005). Conéctate. Plan Nacional de Educación 2021. Gobierno de El Salvador, San Salvador.

personas y cerca de 121,000 personas se encuentran registradas en los programas de autoformación. Se estima que desde 2004 se han invertido más de US\$20 millones en infraestructura, equipamiento, Internet, asistencia técnica y capacitación docente en el uso de las TIC en los procesos de aprendizaje⁵¹.

Para universalizar el uso de las TIC en el aula se debe ampliar el alcance de Conéctate, garantizando un flujo de fondos permanente para cubrir los costos de instalación de la infraestructura física y tecnológica requerida, la formación permanente de maestros y el mantenimiento de los servicios de informática en el mediano y largo plazo.

e) Programa Jóvenes

La Secretaría de la Juventud ha desarrollado, desde su creación, diversos programas orientados a abrir espacios de participación para los jóvenes, así como también programas orientados a alcanzar su desarrollo personal y económico. A continuación se presentan algunos de los logros alcanzados por el programa Jóvenes.

A través del eje de Autonomía Juvenil se atendieron más de cien mil jóvenes en los programas de intermediación laboral⁵². Se abrieron treinta nuevas empresas a partir de la Incubadora de Negocios. La Presidencia de la República entregó más de 6 mil becas a estudiantes de educación Básica, Media y Superior.

Como parte del eje de Bienestar Juvenil, estudiantes universitarios de medicina, supervisados por médicos generales, brindaron consultas a más de 98 mil jóvenes en el marco del programa Ferias de Salud Integral. Se abrieron espacios para la participación de los jóvenes en actividades deportivas, musicales y artísticas por medio de programas como "Juventud al parque", "Deporte Nocturno de Paz Social" y "DeporteVías".

⁵¹ Mined (2008). Memoria de Labores 2007-2008, San Salvador, El Salvador, Pág. 30-32.

⁵² Feria del Empleo, Kioscos de Empleo y Bolsa de Empleo Joven.

Además, en colaboración con diversos gobiernos municipales se abrieron escuelas deportivas atendiendo a más de 200 mil jóvenes.

El eje de Ciudadanía Juvenil busca fortalecer el carácter de líder positivo en los jóvenes desarrollando Talleres de Liderazgo, Caminatas Ecológicas y Campamentos de Liderazgo Juvenil. Y abriendo espacios de participación, a través del programa "Jóvenes Solidarios", en actividades de interés nacional como campañas contra el dengue, mitigación de desastres y apoyo a entidades de beneficencia como FUNTER, Libras de Amor y otras.

A través del eje de Creatividad Juvenil se abren espacios para que los jóvenes expresen su talento en diversas ramas del arte. Además, se creó el premio Sobresaliente orientado a reconocer a jóvenes destacados en actividades académicas, labor social, deportes, música, cultura y logros personales.

El eje de Grupos Vulnerables está orientado a crear oportunidades de subsistencia para jóvenes en riesgo o en desintegración social. Los programas que forman parte de este eje son Granja Escuela, dirigido a ex pandilleros; Programa Rincón Ternura orientado a atender integralmente a hijos de jóvenes beneficiarios de la Granja Escuela; Centros de Rescate Juvenil donde se brinda nivelación académica, capacitación laboral y atención en salud, psicológica y espiritual a pandilleros con deseos de rehabilitarse; Ferias de Prevención de la Violencia desarrollados en colonias y comunidades de alto riesgo; se ha brindado atención médica, espiritual, vocacional, cultural y deportiva a internos de centros penales y menores infractores.

A través de los Centros Integrales de Desarrollo Juvenil (CID Juvenil) se brindan oportunidades formativas a jóvenes que están fuera del sistema educativo formal. A la fecha se han beneficiado más de 138 mil jóvenes en ocho CID ubicados en Ahuachapán, Sonsonate, San Salvador (2), Usulután (2), Morazán y San Miguel.

Cabe destacar que la Secretaría de la Juventud participó en la preparación de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en El Salvador en octubre de 2008 para tratar el tema "Juventud y Desarrollo".

2008: "Año Iberoamericano de la juventud"

Durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile durante 2007, se dispuso declarar 2008 como el "Año Iberoamericano de la Juventud" y a solicitud de El Salvador (que sería la sede de la cumbre en ese año) tratar el tema "Juventud y Desarrollo".

La Cumbre Iberoamericana es una conferencia diplomática anual del más alto nivel que surgió con el propósito de analizar los principales retos que enfrentan los países iberoamericanos⁵³ en un mundo de grandes transformaciones y buscar la cooperación política, económica, social y cultural para enfrentarlos.

Los acuerdos que surgieron en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en San Salvador del 29 al 31 de octubre de 2008, están orientados a crear y/o fortalecer las instituciones nacionales responsables del tema de juventud; ampliar el acceso y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo (solamente se plantea acceso gratuito a educación primaria y secundaria); promover la capacitación técnica y formación profesional a fin de facilitar el acceso a trabajos decentes y productivos; impulsar políticas de inserción laboral dirigidas a jóvenes rurales, afrodescendientes e indígenas; fortalecer los sistemas de salud de calidad y atención universal; promover programas de financiamiento para ampliar el acceso de los jóvenes a la vivienda, etc.

En octubre de 2008 y en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, el gobierno salvadoreño presentó la Ley de Juventud que define a los jóvenes como un sector estratégico para el desarrollo nacional y reconoce su derecho a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo, al esparcimiento y garantiza sus derechos humanos. Dentro de dicha ley se establecen órganos para la protección de la juventud y los ejes

⁵³ Actualmente participan 22 países: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

estratégicos sobre los que se desarrollarán las políticas públicas para beneficiar a este grupo.

2.2 Política educativa: El Plan Nacional de Educación 2021

El Plan Nacional de Educación 2021 (Plan 2021) es una de las políticas sociales más importantes en el período de gobierno 2004-2009. Éste constituye la segunda generación de políticas de reforma educativa una vez concluida la implementación del Plan Decenal de Reforma Educativa 1995-2005. A diferencia de su predecesor, el Plan 2021 aspira a convertirse en política de estado y tiene los siguientes objetivos: formar integralmente a las personas, alcanzar los once años de escolaridad promedio, fortalecer la educación técnica y tecnológica y desarrollar la ciencia y la tecnología para el bienestar social. Las políticas educativas del plan giran en torno a cuatro líneas estratégicas: acceso a la educación, efectividad de la educación básica y media, competitividad del recurso humano y buenas prácticas de gestión en las escuelas y todas las instituciones que apoyan o ejecutan programas educativos. El plan incluye, además, metas de mediano y largo plazo y una serie de indicadores básicos para monitorear su grado de cumplimiento. Cumplir con las metas propuestas depende de la persistencia en la implementación de políticas públicas que respondan a las exigencias de la actual reforma educativa, las cuales deben ser evaluadas y ajustadas periódicamente a fin de lograr metas concretas.

Los principales programas del Plan 2021 que han sido ejecutados por el gobierno actual son los siguientes:

1. **Educación Preescolar y Básica en la Red Solidaria**, un programa para ampliar el acceso a, al menos, un año de parvularia y seis años de educación básica en los 100 municipios que forman parte del programa Red Solidaria. El principal componente de la red es el programa de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a la escuela.
2. **Redes Escolares Efectivas**, formadas por un grupo de centros escolares ubicados en una misma zona

geográfica que tienen un proyecto educativo común. 3. **Conéctate**, uno de los ejes del Plan Oportunidades. 4. **Megatec**, dirigido a reformar la educación media técnica y tecnológica. 5. **Compíte**, para desarrollar competencias en el dominio del idioma Inglés en tercer ciclo y bachillerato. 6. **Edúcame**, diseñado para expandir la oferta de servicios educativos en tercer ciclo y bachillerato a través de modalidades flexibles. 7. **Comprendo**, orientado a mejorar las competencias en matemática y lenguaje de los estudiantes de primero a tercer grado. 8. **Poder**, un programa de fondos concursables para fomentar en estudiantes de tercer ciclo y bachillerato, actitudes positivas mediante la realización de actividades extracurriculares. 9. **Edifica**, que es el programa nacional de rehabilitación, mantenimiento preventivo y construcción de infraestructura educativa. 10. **Juega leyendo**, para promover el aprestamiento para niños y niñas de 6 años de edad, con énfasis en la lectoescritura y el pensamiento matemático. A estos programas, se suma el compromiso del gobierno en la realización del Trienio de la Alfabetización 2006-2009 mediante el cual se pretende aumentar el número de personas que saben leer y escribir.

En la implementación del Plan 2021 se destacan varios esfuerzos y políticas educativas. Los ajustes en la estructura organizacional del Mined y las acciones encaminadas a mejorar su capacidad técnica y gerencial en función de las exigencias de ejecución del plan. El trabajo realizado por la Comisión de Seguimiento Plan Nacional de Educación 2021 (Comisión 2021)⁵⁴ en sensibilizar a la sociedad sobre la pertinencia del plan y lograr más apoyo del sector privado y los cooperantes internacionales en su ejecución. En la línea de promover una mayor eficiencia en el uso de los fondos públicos, se distingue una mayor focalización de recursos para ampliar el acceso y la calidad de la educación, especialmente en la zona rural y en los municipios con mayor índice de pobreza. Y para ampliar el acceso a la escuela ha sido positiva la implementación de transferencias condicionadas a la asistencia a la escuela en el contexto del programa Red Solidaria, el

⁵⁴ Es una instancia ciudadana, creada por la Presidencia de la República para motivar e impulsar acciones de seguimiento y evaluación sobre los avances del Plan Nacional de Educación 2021.

establecimiento de la política de gratuidad en el bachillerato y el fortalecimiento de las modalidades de educación flexible.

En lo que respecta a las políticas que promueven el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos, en la presente gestión de gobierno se cuentan distintas acciones. Se cumplió con el mandato legal de realizar ajustes salariales a los docentes cada tres años. Se incorporó a los docentes del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) dentro del escalafón docente para equiparar su nivel salarial con el de los maestros del sistema tradicional. Además se estableció un bono por US\$292 para reconocer y estimular el buen desempeño de los maestros en el sistema educativo público. El problema es que simultáneamente se creó un incentivo con un valor igual a la mitad de ese bono para ser entregado a cada uno de los maestros del sistema público, sin tomar en cuenta la calidad de su desenvolvimiento profesional. En consecuencia, el esquema actual de incentivos al desempeño docente no es lo suficientemente contundente respecto del comportamiento que desea premiar, por lo que sería conveniente revisar su aplicación.

Para mejorar la calidad, también se determinó colocar a los mejores docentes en el primer grado y condicionar la promoción al segundo grado de los estudiantes en función de las competencias adquiridas. Se adoptó un nuevo currículo nacional que incorpora el enfoque por competencias⁵⁵ y se implementó una serie de medidas orientadas a mejorar la gestión educativa e institucional. Entre estas últimas se enumeran las siguientes: 1. el establecimiento del Sistema de Categorización y

⁵⁵ En el enfoque de competencias se desarrollan tres tipos de contenidos: conceptuales, procedimentales y actitudinales. Es importante mencionar que aunque el enfoque del currículo ha cambiado, el 80% de los contenidos se ha mantenido igual al de los programas antiguos; sin embargo, éstos se han reorganizado en unidades más cortas. En los programas de Media General se han introducido las asignaturas de Informática, Orientación para la Vida, en lugar de Psicología para la Adolescencia; y el Curso de Habilitación laboral como asignatura optativa. La actualización curricular viene acompañada de cambios en las herramientas de evaluación y los materiales de apoyo para promover una gestión escolar efectiva, como son: el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y las normas de funcionamiento institucional.

Licenciamiento de los Colegios Privados⁵⁶ y las reformas al procedimiento para aumentar las cuotas y pagos de matrícula en estos centros⁵⁷. 2. La creación del Sistema de Información Educativa (SIE) el cual integra diferentes bases de datos y permite el acceso directo a éstos vía Internet. 3. La implementación del Sistema de Registro Académico e Institucional (SIRAI) el cual permite que a cada estudiante se le asigne un Número de Identificación del Estudiante (NIE) como código único que lo identificará a lo largo de su permanencia en el sistema educativo. Y, 4. la digitalización del registro de calificaciones y la emisión de títulos legalizados y autenticados de educación media en forma masiva y a un costo menor.

En la educación técnica y tecnológica, hay avances importantes en la construcción o rehabilitación de los institutos tecnológicos que comprenden la Red Megatec. La red es un sistema articulado de educación media técnica, educación superior tecnológica y formación profesional que está orientado a formar el capital humano necesario para desarrollar distintas regiones del país⁵⁸.

⁵⁶ Este sistema está bajo el dominio de la Dirección Nacional de Centros Privados y Acreditación Institucional del Mined, cuya misión es garantizar a la población la calidad de las instituciones privadas. El sistema califica a los colegios privados en función de cuatro categorías: A, B, C y D; siendo las últimas dos categorías las que aglutinan a los colegios con mayores deficiencias. Los criterios de categorización de los centros dependen del cumplimiento de los requisitos básicos de funcionamiento basados en el marco legal y otros requisitos específicos relacionados con: la infraestructura y recursos físicos, servicios docentes, planificación y organización institucional, aspectos académico-curriculares, procedimientos para establecer cobros de matrícula, programas de desarrollo educativo, procedimientos de evaluación de los aprendizajes y el rendimiento en las pruebas nacionales de aprendizaje.

⁵⁷ A través de la reforma a los artículos 83 y 100 de Ley General de Educación se condicionó el incremento de las cuotas y pagos de matrícula de los colegios privados a un 75% de votos de aprobación de las asambleas de padres de familia de cada institución. La expectativa es que los padres de familia tiendan a aprobar alzas en las cuotas siempre y cuando éstas contribuyan a los proyectos de mejora de la infraestructura, los salarios docentes y los servicios educativos que ofrece la institución.

⁵⁸ La especialización en la oferta de servicios de los institutos tecnológicos se estableció considerando las recomendaciones de la Comisión Nacional de Desarrollo para desarrollar cuatro

Y para promover la investigación en las instituciones de educación superior, se creó el Fondo de Investigación de Educación Superior (FIES).

Finalmente, en el ámbito internacional se reporta una mayor visibilidad del Plan 2021, gracias a la ratificación en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes 2008 del compromiso regional de adoptar planes de reforma educativa de largo plazo similares al salvadoreño.

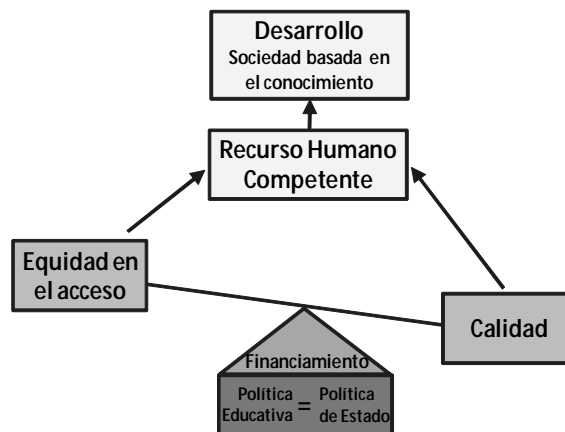
La implementación del Plan 2021, no sólo reporta algunos logros importantes sino también pone al descubierto los nuevos retos hacia donde deben apuntar las políticas de reforma educativa. En el contexto de las economías basadas en el conocimiento, para impulsar el crecimiento y el desarrollo del país es necesario contar con recurso humano competente. El gran desafío es ampliar la equidad en el acceso a una educación de la más alta calidad posible. Lograr este objetivo exige no sólo afinar las políticas públicas orientadas a mejorar el acceso y sobre todo la calidad de la educación, sino también voluntad política y financiamiento para poder sostener los esfuerzos de reforma educativa en el mediano y largo plazo (diagrama 5).

Para profundizar y avanzar en la reforma de la educación salvadoreña, Fusades ha propuesto una serie de políticas públicas en la última Estrategia Económica, Social e Institucional que cada cinco años presenta al país⁵⁹. De todas las recomendaciones incluidas en ese informe, a continuación se introducen cinco propuestas concretas que merecen especial atención y cuya implementación contribuiría a mejorar la calidad de los servicios educativos:

regiones del país: la región Sur Comalapa, tiene la sede Megatec en Zacatecoluca en donde la prioridad productiva es la electrónica y los sistemas de redes; en Los Volcanes, la sede está en Sonsonate y se proyecta impulsar las telecomunicaciones, la mecánica industrial y el turismo; en Norte Río Lempa, se ubicarían las sedes de Cabañas y Chalatenango, en donde las actividades principales estarían relacionadas con la potencia eléctrica, la agroindustria, el manejo de cuencas, la preparación de alimentos, el diseño/producción artesanal y el turismo; y, en la Zona Oriental se encuentra el instituto tecnológico de La Unión y se espera impulsar la administración portuaria, los servicios de logística y aduana y el turismo.

⁵⁹ Fusades (2008). Estrategia económica, social e institucional 2009-2014. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, San Salvador, págs. 28-32.

Diagrama 5
Las prioridades de política pública en educación



Fuente: Cuéllar-Marchelli, H. (2008). La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos. DEES, Fusades. Disponible en : <http://www.fusades.org>

Primero, para mejorar la rentabilidad social y económica de la educación, es fundamental universalizar el acceso a la educación preescolar, apoyando especialmente a los infantes provenientes de familias con bajos ingresos. Se ha comprobado que los programas de educación inicial y parvularia tienen un impacto positivo en la permanencia en la escuela, el rendimiento académico posterior y en la formación temprana de competencias para ser productivo en el trabajo.

Segundo, si la piedra angular de todo sistema educativo son los docentes, es claro que para elevar la calidad de los aprendizajes se debe contar con buenos maestros. De allí que se propone crear un instituto autónomo adscrito al Mined, financiado con fondos públicos que sea responsable de coordinar y supervisar el sistema de desarrollo profesional de los docentes y garantizar el cumplimiento de altos estándares de calidad.

Tercero, además de buenos maestros, las escuelas necesitan directores capaces de administrar eficientemente los recursos para lograr que los estudiantes aprendan. Así, es conveniente crear la carrera de administración escolar como un requisito previo para ejercer cargos de dirección en las escuelas.

Cuarto, para evitar el sesgo positivo de la autoevaluación de los planes y programas educativos implementados

por el Mined, se debe buscar el apoyo de un Instituto Independiente de Evaluación Educativa. Dicho instituto sería una institución autónoma y ajena al gobierno responsable de evaluar el progreso educativo y buscar el apoyo ciudadano y político para asegurar la prevalencia de las reformas en el largo plazo.

Y, quinto, se debe asegurar la sostenibilidad de las políticas de reforma educativa en el tiempo mediante el diseño de una estrategia de financiamiento para la educación de mediano y largo plazo. Esto parte de la premisa de que los resultados de las reformas educativas necesitan más de una década para producir el impacto esperado en la sociedad y la economía. Por ende, se debe insistir en elevar la política educativa a política de estado, a fin de darle continuidad a las políticas públicas y programas prometedores así como garantizar su financiamiento. Considerando que existe cierto consenso en qué invertir en la educación, es fundamental para promover el desarrollo del país, en la estrategia quinquenal de Fusades se propone aumentar gradualmente las asignaciones a educación durante los próximos diez años hasta llegar a representar 5% del PIB en 2020. Esto sin perder de vista que en un contexto de restricciones fiscales, los incrementos al presupuesto de educación no sólo dependerían de la voluntad política de próximos gobiernos sino también de la capacidad financiera del estado.

2.3 Reforma integral de salud

176

En junio de 2006, la Comisión Nacional de Seguimiento a la Propuesta de Reforma Integral de Salud (CNSPRIS) fue creada mediante Decreto Ejecutivo No. 51. Esta Comisión se orientó a elaborar una propuesta para crear un Sistema Nacional de Salud, que permita ampliar la cobertura de los servicios de salud, mejorar la calidad y la calidez en la atención, con base en los principios de solidaridad y subsidiaridad. Finalmente, este proceso conllevó a la aprobación de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), publicado en el Diario Oficial con fecha 16 de noviembre de 2007.

La ley del SNS establece que los miembros de este sistema son: el MSPAS, el ISSS, el Ministerio de Defensa (en lo concerniente a sanidad militar), Fosalud, el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos y el Ministerio de Educación con Bienestar Magisterial. Los principales objetivos del SNS son: (a) desarrollar un modelo de atención basado en el enfoque de salud familiar; (b) alcanzar una mayor cobertura; (c) reducir las desigualdades de los niveles de salud que se mantienen entre diferentes regiones y grupos sociales en el país; y (d) lograr el trabajo coordinado entre los diferentes actores del sistema.

También se establece que los miembros del sistema deben formular la Política Nacional de Salud. Además, se indica que el MSPAS es el rector del sistema y coordinador de la formulación de la Política Nacional de Salud, que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 1 de septiembre de 2008. Cabe destacar que el proceso de formular esta política se extendió por varios años. En esta política se prescribe las prioridades y retos nacionales de salud y se especifican las políticas en áreas clave del sistema de salud. Uno de los grandes desafíos es desarrollar la capacidad rectora del MSPAS para poder implementar en forma efectiva esta política.

3. Reflexión final

El Salvador ha logrado importantes avances en materia social. Por ejemplo, la prevalencia de hogares pobres muestra una reducción de 25 puntos porcentuales entre 1991 y 2007; aunque la mayor parte de esa reducción ocurrió en los noventa y en 2007 se incrementó; la escolaridad promedio de la población salvadoreña de 10 años de edad y más aumentó de 4 a 6.2 años de 1992 a 2007; la tasa de mortalidad infantil es de 16 defunciones por mil nacidos vivos para el periodo de abril de 2003 a marzo de 2008, manteniendo así una tendencia a la baja desde el quinquenio 1983-1988 que tenía una tasa de 54 por mil.

Sin embargo, el país enfrenta grandes desafíos para lograr un mayor desarrollo social: lograr una reducción sostenida de la pobreza, especialmente frente a las consecuencias de la crisis económica mundial; ampliar la equidad en el acceso a una educación de la más alta calidad; lograr que el programa Red Solidaria y el Plan Nacional de Educación 2021, entre otras iniciativas, logren efectivamente convertirse en políticas de estado. En el caso de educación, se parte de la premisa de que los resultados de las políticas necesitan más de una década para producir el impacto esperado en la sociedad y la economía; así, el éxito dependerá de la continuidad del proceso de reforma, buscando periódicamente evaluar y ajustar las políticas y mejorar los programas prometedores para alcanzar metas concretas.

En el documento *¿Cómo está nuestra economía? 2006-2007* se señaló que cualquier política pública que pretenda ser una política de estado enfrenta los siguientes desafíos: (a) asegurar el financiamiento necesario para sostener estas iniciativas más allá del corto plazo; (b) la creación y/o fortalecimiento institucional para hacer operativa y efectiva la política y sus programas; y, (c) lograr el respaldo social y político que le dé la legitimidad requerida para poder trascender el período de un gobierno en particular.

El desarrollo de El Salvador requiere aumentar la inversión social y para ello es vital buscar una mejor articulación entre la política fiscal y la social. Más aún, el país necesita impulsar un proceso de diálogo y concertación de diversos sectores sociales y políticos para elevar a política de estado programas clave en materia de educación, salud y combate a la pobreza.

INSTITUCIONES

**Institucionalidad
democrática**



Estado de situación de la institucionalidad democrática en El Salvador

VIII.

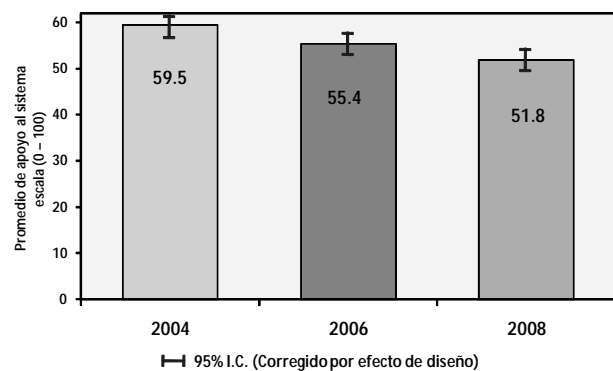
Institucionalidad democrática

1. Balance democrático

179

El Salvador es una democracia en funcionamiento que, a pesar de su juventud en términos comparativos, es positiva en varios aspectos, pues existe la plena incorporación de la izquierda en el sistema político, lo cual culminó con la toma de posesión del Presidente Mauricio Funes. Lo anterior caracteriza a las elecciones presidenciales de 2009 como la más importante desde la firma de los Acuerdos de Paz, puesto que permitió que por primera vez en la vida republicana llegara al poder, por la vía democrática, un partido que surgió de un movimiento beligerante producto del conflicto armado que terminó en 1992 (gráfica 79).

Gráfica 79
Apoyo al sistema en El Salvador, 2004-2008



Fuente: Barómetro de las Américas por The Latin American Public Opinion Project (Lapop), 2008.

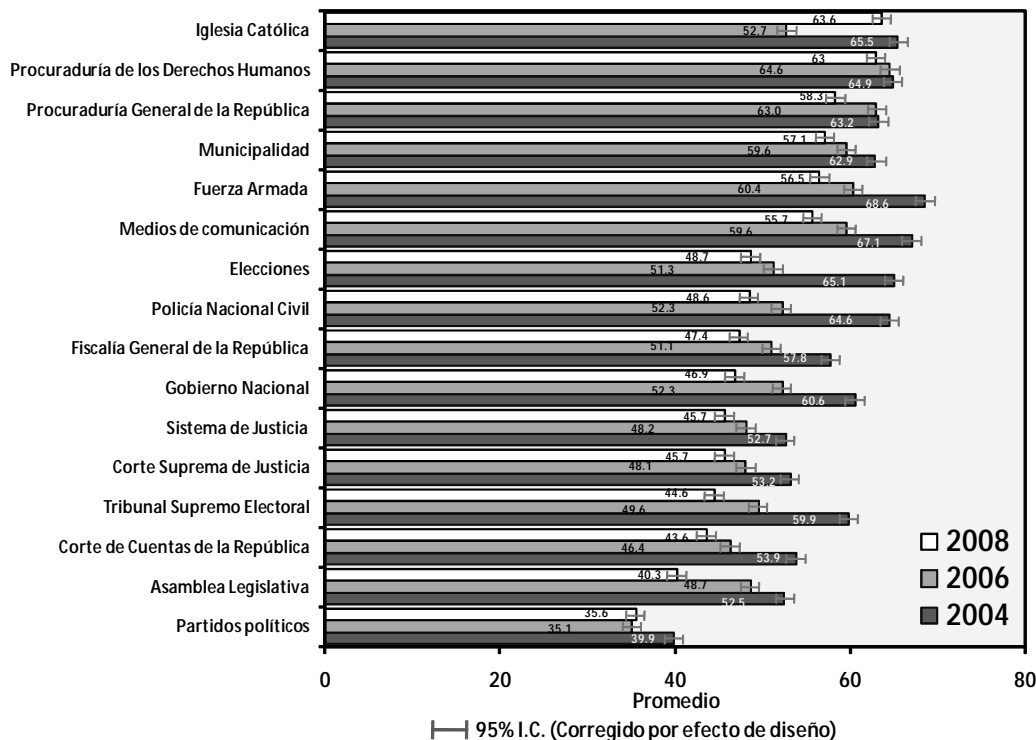
La alternancia demuestra que en El Salvador la democracia, a pesar de sus deficiencias, es el único escenario posible y la realidad ha puesto de manifiesto que existen partidos políticos fuertes, buenos niveles de participación en las últimas elecciones presidenciales (61%), una fortalecida competición interpartidista (51.32% FMLN y 48.68% ARENA: diferencia de votos 69,412) y una institucionalidad electoral que según la opinión de observadores nacionales y extranjeros, se ajustó a los cánones internacionales. No obstante, el asentamiento de la democracia en el país no es óbice para que el desempeño de la política produzca rendimientos alejados de niveles óptimos, lo cual genera malestar entre los ciudadanos como consecuencia de la no resolución de sus problemas más acuciantes o incluso la convicción de que éstos ni siquiera son abordados por las autoridades competentes (gráfica 80).

de las expectativas vinculadas con sus funciones; cuando se resuelven los problemas de los ciudadanos y se percibe su eficacia es cuando los individuos realizan que la política y las instituciones merecen respeto. En los estudios realizados por la Fundación hasta la fecha: "Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento", "Estrategia económica, social e institucional 2009-2014, Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo", e "Institucionalidad, Diálogo Democrático y Políticas Públicas", se ha señalado que la política y la institucionalidad deben ser examinadas bajo una concepción sistémica, puesto que las instituciones políticas deben ser analizadas bajo su desempeño que está constreñido por reglas y leyes, por su actuación y resultados, así como su legado acumulado y su interacción con otros esquemas de poder.

Por lo anterior, Fusades ha trabajado en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, pues la legitimidad de las mismas proviene del cumplimiento

Si bien en el país hay una preponderancia clara del Órgano Ejecutivo por el sistema presidencialista, se augura una mayor independencia entre las relaciones

Gráfica 80
Confianza en las instituciones, 2004-2008



Fuente: Barómetro de las Américas por Lapop, 2008.

Ejecutivo- Legislativo. Por lo tanto, se deberá observar si los niveles de polarización que han existido se profundizan o si se pueden generar espacios de colaboración, sobre todo en una situación de crisis económica que vuelve el entorno nacional complicado.

2. Elecciones y sistema electoral

La relación entre ciudadanía e instituciones políticas definitivamente va más allá de las elecciones, pero éstas son una parte esencial de la misma, puesto que los procesos electorales juegan un papel fundamental en el proceso de construcción y estabilidad del apoyo al sistema político, desde el momento en que son el vínculo más visible entre electores y representantes.

Tanto la ciudadanía como las élites políticas, en su mayoría, manifiestan un apoyo firme al sistema democrático; no obstante, existe cierta insatisfacción sobre el funcionamiento de éste, debido a que los ciudadanos no se sienten adecuadamente representados por sus representantes; aunque existe confianza en las elecciones como procedimiento para manifestar

preferencias políticas.

A pesar de que las elecciones de 2009 dieron resultados satisfactorios (cuadro 75) aún se debe proceder al fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE), pues es el árbitro de las elecciones y el que debe garantizar la fiabilidad de las mismas. Su actuación debe ser más transparente y menos politizada. No obstante que el TSE debe mejorarse, es un avance comparado con el Consejo Central de Elecciones que existió antes, totalmente politizado en la parte relativa a la administración electoral y sin ningún tipo de justicia electoral, ni formal, ni efectiva. Uno de los grandes avances tiene relación con su conformación, la que admite integrantes que no provienen de los partidos políticos como lo son los que nombra la Corte Suprema de Justicia. Aun con este avance, es importante hacer notar que ha habido intentos de los partidos políticos de influir indebidamente en los nombramientos de los magistrados del TSE, lo que indica un área de riesgo que debe ser vigilada por la Asamblea Legislativa y la ciudadanía.

El sistema electoral es mejorable en áreas tales como las que implican el exceso de verticalización y poder de las cúpulas partidarias, las cuales se encuentran entre uno de los determinantes posibles de la percepción de distanciamiento entre los representantes y los electores.

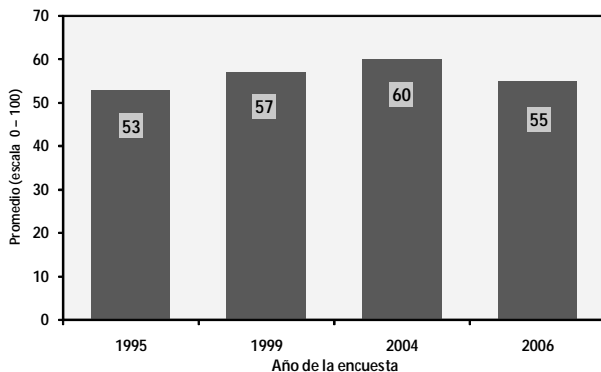
Cuadro 75
Elecciones presidenciales, 2009

Características de las elecciones	Enseñanzas de las elecciones	¿Qué sigue?
Transparente y sin irregularidades relevantes	Desactivar polarización es un reto futuro	Reducir la polarización política
Ciudadanía pacífica y ordenada		Diálogo institucionalizado. Ejemplos: Perú, España
Orden, respeto y puntualidad		Enfrentar crisis con visión de país
Oportuno en tiempo y respetuoso de los resultados	Lección incontestable de la democracia: se pierde y se gana, y lo importante es que la alternancia se dé, lo que pasa por el consentimiento del perdedor	Oposición constructiva
Sufragio libre y abierto		Acuerdo de gobernabilidad para enfrentar la crisis: reforma institucional, política, económica y social, capital social
Madurez del electorado y de los políticos		Brindar confianza a la empresa privada

Fuente: Elaboración propia

No obstante, estos mecanismos sobresalen como un caso de vigor partidista, ajeno hasta la fecha al peligro del fenómeno de líderes populistas. El análisis empírico ha puesto de manifiesto cómo los obstáculos fundamentales a la reforma electoral provienen no sólo de la falta de voluntad política en lo que a las cuestiones de administración electoral se refiere, sino también a los niveles de eficiencia que arroja el sistema en otros aspectos. En torno a determinados componentes del sistema electoral, las preferencias de los principales implicados en el proceso de toma de decisiones se encuentran muy próximas al statu quo, a pesar de que a entre la ciudadanía se percibe un alto consenso sobre la necesidad de fortalecer las instituciones electorales. El sistema electoral es una de las áreas más desatendidas en nuestra institucionalidad; no obstante, lo que sí se puede destacar es que en la actualidad hay muchas voces que se han manifestado a favor de dichas reformas que vendrían a ser de segunda generación luego de la firma de los Acuerdos de Paz (gráfica 81).

Gráfica 81
Apoyo al sistema electoral en El Salvador
(1995-2006)
escala de ítems centrales



Fuente: Lapop, 2006.

2.1 Líneas de actuación

1. Fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral a través de la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, a fin de

incrementar los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad de los procesos electorales.

2. Adecuación de los distritos electorales al tamaño de la población, tomando como base el censo poblacional de 2007.
3. Implementación de un sistema de voto residencial a nivel nacional dentro de un plan integral, a efecto de que sea una realidad para las elecciones de 2012.
4. Mejorar los vínculos entre electores y representantes, tales como la identificación de los candidatos en las papeletas de votación.
5. Representatividad plural en las elecciones municipales, mediante una fórmula proporcional con cláusula de gobernabilidad.
6. Implementar el voto de los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales.

3. Los partidos y el sistema de partidos

En El Salvador, por mandato constitucional, los partidos son el único vehículo posible para efectuar la representación política, lo que los convierte en los actores más relevantes del juego democrático, en razón de las importantes funciones que cumplen; por tanto, se requiere de partidos fuertes y con una organización capaz de cumplir con su cometido.

Los partidos son las instituciones que tienen los niveles de confianza más bajos entre la ciudadanía, lo que constituye un claro indicador de la distancia existente entre ésta con los actores políticos. Sin embargo, pese al descontento de los ciudadanos y la desconfianza, los partidos han estado lo suficientemente arraigados como para estructurar las elecciones. En los últimos 20 años han surgido varios partidos políticos; entre ellos: Cambio Democrático (CD), Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), Movimiento de Renovación Social Cristiano (MRSC), Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA), Frente Democrático Revolucionario (FDR), Centro Democrático Unido (CDU), etc., pero ninguno

ha podido consolidarse como una alternativa de los existentes, y desaparecieron otros partidos de larga data como el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Este fenómeno puede haber sido influido por el hecho de que la legislación ha sido restrictiva en la creación y mantenimiento de nuevos partidos políticos.

El Salvador posee una tradición conservadora, razón por la cual los análisis de preferencias políticas demuestran que se mantiene como un país de centro (gráfica 82).

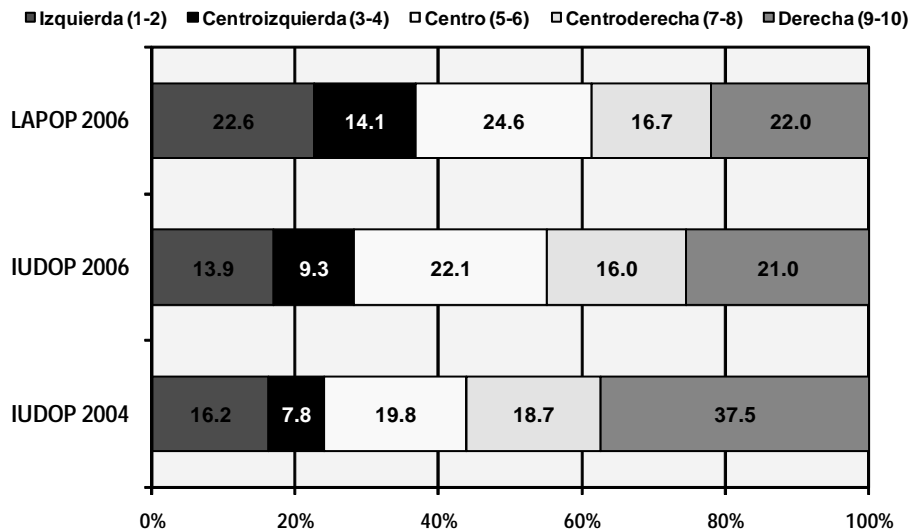
Actualmente, El Salvador es el país de América Latina donde el sistema de partidos muestra una mayor polarización ideológica, lo que dificulta el encuentro de áreas políticas en común para lograr acuerdos, aunque debe señalarse que la misma no ha conducido necesariamente a la inestabilidad política. Situación distinta se presenta con la ciudadanía, pues se considera que la población no está tan polarizada como la clase política. Por lo que la tolerancia política en perspectiva comparada nos muestra dentro de la media en América Latina (gráfica 83).

Uno de los efectos de la polarización política tiene relación con la forma como se toman las decisiones para los nombramientos de los funcionarios de elección de segundo grado por la Asamblea Legislativa, en donde se ha favorecido la repartición de cargos públicos guiados por intereses partidistas. La polarización no es mala en sí misma, siempre que existan espacios para la expresión de las diferencias políticas de los ciudadanos y que exista un sistema incluyente que lo facilite.

Los partidos políticos son percibidos por la ciudadanía como poco democráticos, al considerarse que hay una escasa participación de las bases en la actuación de los mismos, pues se estima que tienen niveles muy bajos de democracia interna al no haber normativa que la regule (gráfica 84).

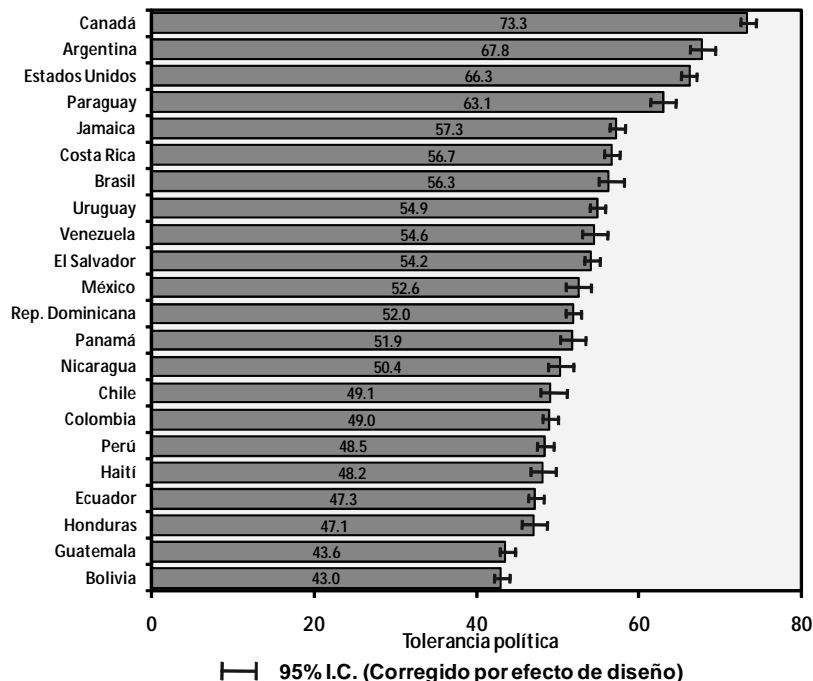
No existen disposiciones legales que regulen el financiamiento privado de los partidos políticos, tema crucial para la salud de la democracia, en tanto incide directamente sobre la equidad electoral y previene el conflicto de intereses e intercambio de favores. No hay restricciones para las contribuciones nacionales y extranjeras y tampoco ninguna obligación para transparentar las cuentas de ingresos y gastos de los partidos.

Gráfica 82
Ubicación ideológica de la población salvadoreña



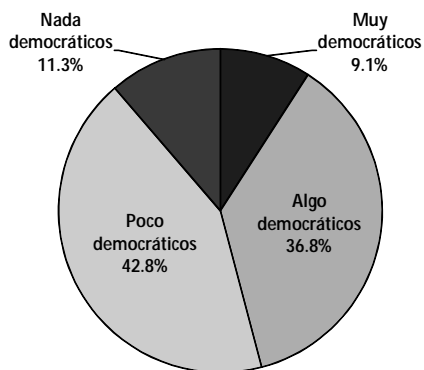
LAPOP: The Latin American Public Opinion Project; IUDOP: Instituto Universitario de Opinión Pública.
Fuente: Segunda parte del estudio: Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento

Gráfica 83
Tolerancia política en perspectiva comparada



Fuente: Barómetro de las Américas por Lapop, 2008

Gráfica 84
¿Qué tan democráticos son los partidos políticos en su funcionamiento interno? 2008



Fuente: Lapop, 2008.

El partido en el Gobierno, que ganó las elecciones bajo una visión de cambio, tendrá que pasar por una transición interna, puesto que tendrá que ajustarse para su rol como Órgano Ejecutivo, lo cual implicará reducir la brecha entre las expectativas de una campaña y las limitaciones del ejercicio del poder. Es importante hacer notar que ejercer el poder puede tener un efecto de moderación, puesto que actuaciones irresponsables pueden resultar en una inviabilidad del nuevo Gobierno. El partido Arena sufrió un desgaste natural de 20 años en el ejercicio del poder con señalamientos de conflicto de intereses y corrupción, por lo que el reto es, a través de la autocrítica, reconvertirse pasando a ser una oposición constructiva que le permita ser una alternativa en el futuro. En cualquier escenario es importante que las fuerzas políticas sean vigiladas desde la ciudadanía, puesto que de su fortaleza depende la sostenibilidad y salud del sistema de partidos.

3.1 Líneas de actuación

1. Reducir los niveles de polarización política a través de la creación de mecanismos para institucionalizar el diálogo entre los distintos actores políticos.
2. Creación de una ley de partidos políticos.
3. Necesidad de profesionalizar a la clase política.
4. Democracia interna y transparencia en los partidos.

4. Relaciones Ejecutivo-Legislativo

El rol de la Asamblea Legislativa en el país es trascendental para el desempeño democrático, pues representa a toda la ciudadanía. La Asamblea Legislativa es una de las instituciones con menores niveles de confianza entre la ciudadanía, por considerarse que no representa los intereses de los salvadoreños, solo es superada en cuanto a percepción negativa por los partidos políticos.

Durante los últimos 20 años ha habido cambios formales en la composición de la Asamblea, como por ejemplo, el aumento del número de diputados de 62 a 84 y la supresión de la plancha nacional; pero en nuestra opinión el cambio fundamental ha sido en las relaciones entre los partidos representados; así vemos que los partidos minoritarios como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN) constituyen una fuerza que debe ser tomada en cuenta por los partidos mayoritarios y son determinantes en las negociaciones y la aceptación de muchas decisiones de interés nacional y político. Ha habido ciertas expresiones de apertura hacia la sociedad civil por parte de los integrantes de la Asamblea, tanto para pedir opinión como para intercambiar puntos de vista que les ayuden a los análisis de las leyes, lo cual permite un canal formal para que los grupos de presión se expresen. Este crecimiento hacia la apertura se ha debido, en cierta medida, a una mayor participación ciudadana.

Esta situación justifica la necesidad de mejorar los mecanismos que acerquen la Asamblea a los ciudadanos y promover el acceso a la información parlamentaria. Sobre este último punto, debe señalarse que ha habido avances notables, tales como la creación de la Oficina de Atención Ciudadana, implementación de voto electrónico en las plenarios legislativos, transmisión por televisión de las plenarios legislativos, creación del Comité de Ética Parlamentaria y normas éticas con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en octubre de 2005.

El balance de poderes Ejecutivo-Legislativo y su influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas desempeñan un papel muy importante en la calidad de la democracia. Los mecanismos de control entre órganos, como el veto presidencial se han respetado, aun cuando en ciertos períodos legislativos se han utilizado con gran frecuencia, debido, en gran medida, a la confrontación política y la falta de cooperación.

4.1 Líneas de actuación

1. Debe reforzarse la aproximación de la Asamblea Legislativa con la sociedad a través de información de la actividad legislativa.
2. Generar normativa para evitar prácticas corruptas y conflictos de intereses.

5. La administración de justicia

A pesar de los avances que ha habido en materia de justicia en El Salvador desde la firma de los Acuerdos de Paz, se considera que la independencia judicial necesita fortalecerse, existe muy poca confianza de los ciudadanos en el Órgano Judicial, debido, en gran parte, a problemas

de acceso a la justicia, mora judicial, corrupción judicial y poca rendición de cuentas, los cuales son de difícil resolución si no se despolitiza la administración de justicia y se imprime una cultura de servicio a la ciudadanía.

En cuanto al mecanismo de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se considera que en teoría el modelo fue bien diseñado, pero no ha arrojado los resultados que se esperaban, puesto que en muchas ocasiones lo que ha prevalecido al hacerse los nombramientos en la Asamblea Legislativa es la distribución de cuotas partidarias con miras a obtener la mayoría calificada que es requerida para su nombramiento, lo que tiene efectos en la politización de la justicia. Desde luego que el mecanismo de elección se puede mejorar en muchos aspectos e incluso se sugiere sustituirlo por uno distinto. La experiencia ha demostrado que cuando existía un responsable como era el Presidente de la República en la elección de candidatos a magistrados, la Corte tenía mayor calidad académica y era reconocida por su probidad; Fusades ha reiterado la importancia de no hacer elecciones grupales, sino una renovación individual que permita el escrutinio de candidatos y evite las componendas políticas. Todo lo anterior debe ser ampliamente discutido con evidencia empírica y las mejores prácticas internacionales, a sabiendas que un diseño institucional lo que pretende es corregir los riesgos y crear incentivos positivos para que los mejores juristas sean los que lleguen a la alta magistratura.

Asimismo, en cuanto al ejercicio de la función administrativa de la Corte Suprema de Justicia, es poco eficiente y efectiva. El diseño institucional del Órgano Judicial corresponde todavía a la estructura definida para el mismo en el siglo XIX, por lo que es necesario separar dichas funciones de las judiciales, puesto que actualmente los magistrados dedican un gran porcentaje de su tiempo en cuestiones administrativas, el cual debería ser utilizado, en mayor medida, en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. En lo que no afecte la independencia de la Corte deberá confiarse las cuestiones administrativas a un organismo distinto o realizarse una reingeniería institucional. Éste es un tema que debe ser objeto de discusión.

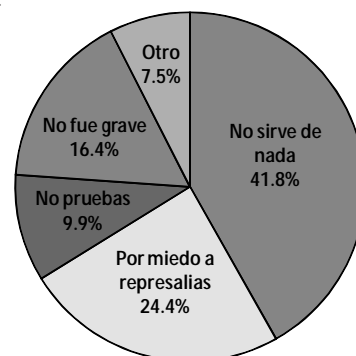
Un punto que es importante para el buen funcionamiento de la administración de justicia es el relativo a la idoneidad de los jueces que se nombren, a fin de que el país cuente con jueces capaces, probos e intachables, comprometidos con el respeto a la Constitución y la ley, cualidades que no reúnen varios jueces en la actualidad.

En este contexto, la labor que corresponde al Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) es preponderante, debido a que es quien propone a la Corte las ternas para nombrar jueces y magistrados de cámaras de segunda instancia, así como la mitad de la lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El CNJ surgió como una dependencia de la Corte y ha sido uno de los grandes logros de los Acuerdos de Paz el que haya obtenido independencia; sin embargo, ésta ha sido minada constantemente por la Corte, ya sea por vía jurisprudencial, legislativa y administrativa. El intento de los partidos de politizar el CNJ y sus últimas actuaciones le ha restado credibilidad y legitimidad a la institución. En razón de lo anterior, el Consejo debe estar ajeno de los intereses políticos partidarios.

Se observan varios problemas en cuanto a la eficiencia de la administración de la justicia penal, algunos tienen relación con la falta de coordinación entre todos los entes que intervienen en la misma, así como la debilidad de la investigación del delito, un proceso penal burocrático, lo cual se traduce en una percepción de la ciudadanía de poca efectividad de las instituciones de justicia y seguridad (gráfica 85).

Gráfica 85
Razones por las cuales no denunció el delito, 2008



Fuente: Lapop, 2008.

5.1 Líneas de actuación

1. Revisar el mecanismo de selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
2. Revisar la excesiva concentración de funciones administrativas de la Corte Suprema para aumentar la eficiencia de la misma y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas.
3. Evaluación de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura para evitar el cuoteo de los partidos en su composición.
4. Profesionalizar la carrera judicial.
5. Implementación del Código Procesal Penal y capacitación de sus aplicadores.
6. Coordinación y más eficiencia en los operadores del sistema de justicia penal.
7. Fortalecer la investigación científica del delito.
8. Fortalecer los mecanismos de control de jueces, abogados y notarios.
9. Fortalecer la labor de la Fiscalía General de la República y mejorar la rendición de cuentas.
10. Mejorar el acceso a la información judicial.

6. Modernización del Estado

En los últimos años, el país ha realizado muchos avances en la desburocratización, mejora de plazos y tiempos para resolverle trámites a la ciudadanía, y se han reducido los costos de transacción y procedimentales; pero si hacemos un recorrido desde 1996, notamos que el sector público todavía presentaba importantes deficiencias estructurales. La sobredimensión y centralización del Estado causaba ineficiencias funcionales. Asimismo, era poco económico debido a su estructura organizacional y dentro de sus debilidades estaba la administración de recursos financieros y recursos humanos y la baja profesionalización de su servicio civil, entre otros aspectos.

En 2001, se adoptaron prácticas internacionales, las cuales permiten elevar la calidad del servicio en el sistema de atención al cliente, simplificación de trámites y mejoramiento continuo de los servicios públicos y se inició un programa de capacitación para los empleados públicos. Estos avances fueron importantes para que las instituciones del sector público optimizaran su gestión, ya que en un país moderno es fundamental contar con un Estado eficiente, que cumpla con sus roles y cuente con instituciones fuertes y efectivas.

Asimismo, otros avances que tuvo el país ante el fenómeno de la globalización, fueron: el desarrollo de una política de promoción de inversión extranjera, la creación de leyes modernas que fomentaran la misma, la adopción de mecanismos alternativos de solución de diferencias, tales como el arbitraje internacional, la suscripción de Tratados de Libre Comercio, así como de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APRIS) con varios socios comerciales (cuadro 76).

Lo anterior permitió atraer empresas extranjeras que indiscutiblemente ayudaron al desarrollo a través de sus contribuciones de capital, transferencia de tecnologías y generación de fuentes de empleo.

Atraer inversiones es una tarea compleja, puesto que se debe hacer una promoción de país y una de las áreas que más se considera por parte de un inversionista es la del cumplimiento de los contratos, siendo éste un pilar fundamental para la seguridad jurídica, la cual trasciende diversos ámbitos, desde el propiamente jurídico, hasta el económico, pasando por el político y el social, tanto en el ámbito nacional como internacional.

A mayor certeza, mayor atractivo para invertir. Un país en el cual se cumplan las obligaciones emanadas de contratos, da las señales correctas a la comunidad internacional y lo posiciona como un destino seguro y atractivo para invertir. El respeto a los compromisos adquiridos por la vía contractual ofrece la seguridad de permanencia en el tiempo; es importante generar mayor confianza en las instituciones gubernamentales en aras de evitar el temor que las reglas cambien si los gobiernos cambian, es decir, dar una continuidad más allá de los períodos presidenciales.

Cuadro 76
Instrumentos internacionales ratificados y publicados por la República de El Salvador en materia de promoción y protección recíproca de inversiones

	Diario Oficial	Tomo	Fecha
1. Francia	181	317	1 de octubre de 1992
2. Ecuador	235	325	19 de diciembre de 1994
3. Confederación Suiza	55	326	20 de marzo de 1995
4. España	82	327	5 de mayo de 1995
5. Argentina	175	332	19 de septiembre de 1996
6. Perú	195	333	17 de octubre de 1996
7. China	239	333	18 de diciembre de 1996
8. Chile	55	334	21 de marzo de 1997
9. Alemania	59	338	26 de marzo de 1998
10. Paraguay	71	339	21 de abril de 1998
11. Nicaragua	73	343	22 de abril de 1999
12. Gran Bretaña e Irlanda del Norte	49	346	9 de marzo de 2000
13. Unión Belgo-Luxemburguesa	50	346	10 de marzo de 2000
14. Países Bajos	50	346	10 de marzo de 2000
15. República Checa	84	347	8 de mayo de 2000
16. Canadá	121	347	29 de junio de 2000
17. Israel	143	348	31 de julio de 2000
18. Marruecos	177	348	22 de septiembre de 2000
19. Uruguay	219	349	22 de noviembre de 2000
20. Estados Unidos de América	80	351	30 de abril de 2001
21. Costa Rica	53	354	18 de marzo de 2002
22. Belice	53	354	18 de marzo de 2002
23. Corea	53	354	18 de marzo de 2002
24. Finlandia	172	356	17 de septiembre de 2002

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008.

En la actualidad existen diferentes parámetros para estimar en qué medida el Estado de derecho se respeta en un país. Algunos de los parámetros que se utilizan son el grado de seguridad jurídica, la protección de la propiedad privada y las inversiones, el cumplimiento de los contratos, entre otros.

Dentro del *ranking* del Doing Business del Banco Mundial, El Salvador se ubica en la posición número 72 dentro de 181 economías analizadas en 2009, en donde Singapur está en la número 1 y la República Democrática del Congo en la última posición (cuadro 77).

Cuadro 77
"Doing Business" El Salvador

Años	Ranking
2006	76/155
2007	71/175
2008	69/178
2009	72/181

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes Doing Business del Banco Mundial de los años 2006, 2007, 2008 y 2009

La medida anterior demuestra que el país ha hecho algunos avances sobre la forma de hacer negocios que incluyen entre otros, cómo se inicia y se cancela una empresa, licencias, derechos de propiedad, acceso al crédito, capacidad para cumplimiento de contratos, pago de impuestos, y protección de inversiones. Esas medidas que se contabilizaron en 2008 para modernizar y facilitar el hacer negocios en el país, fueron primordialmente por reformas al Código de Comercio que introdujeron la reducción de plazos, por ejemplo, de 115 a 26 para iniciar un negocio, mientras que por otra parte se hicieron revisiones no legales que ayudaron a eficientizar procesos de registros y mejores prácticas dentro de la administración pública.

6.1 Líneas de actuación

1. Debe continuarse con la modernización del Estado y los servicios que presta.
2. Eliminación de la burocracia innecesaria.
3. Creación de marcos jurídico para la implementación de las comunicaciones electrónicas, firma digital y comercio electrónico.
4. Revisión integral del marco jurídico mercantil y comercial con el fin de que responda y se acople a las nuevas necesidades.
5. Implementación del nuevo Código Procesal Civil y Mercantil que incorpora la oralidad en sus procesos.

7. Descentralización municipal

En El Salvador, la descentralización municipal no ha sido una prioridad en las reformas llevadas a cabo hasta la fecha, principalmente porque la atención estuvo fijada en otros aspectos de la reforma institucional. La base para la descentralización municipal está dada en el Código Municipal de 1986 y otras leyes, solo hace falta la voluntad política que la concrete.

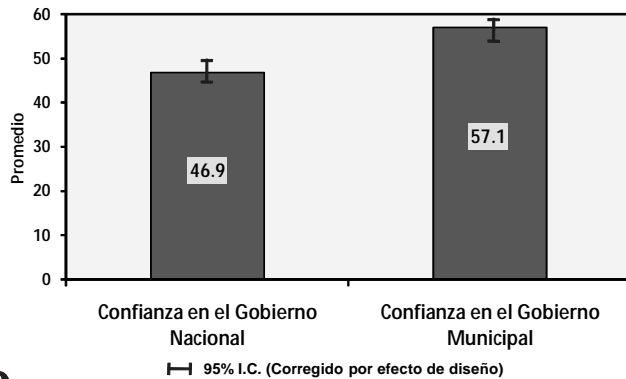
Se puede decir que la definición de competencias entre el gobierno local y el central presenta importantes deficiencias. Dos de los mayores obstáculos para avanzar en la descentralización de competencias atañe, primero, a las economías de escala en la provisión de servicios altamente tecnificados y con altos costos, y segundo, a consideraciones de equidad territorial.

La atomización de la estructura municipal genera un encarecimiento de los servicios públicos por falta de una escala adecuada en la producción y entrega de servicios.

El Salvador presenta una estructura de municipalidades que muestra un alto grado de concentración de población en un número reducido de municipalidades y, en general, una falta de homogeneidad en la distribución de municipios en relación con la población.

La asignación de responsabilidades de recaudación en El Salvador, presenta serias deficiencias. En primer lugar, la capacidad impositiva de los municipios salvadoreños depende de la Asamblea Legislativa. Las municipalidades sólo pueden proponer modificaciones a la ley de impuestos municipales. Esto es así, fundamentalmente, porque la estructura atomizada de municipios, unida a la heterogeneidad demográfica de los mismos, y a la concentración de población en unas pocas ciudades, no ofrece incentivos para que pueda gestarse una saludable competencia tributaria entre jurisdicciones, tendiente a atraer riqueza y trabajo. No obstante, la ciudadanía confía en que los gobiernos municipales les resuelven sus necesidades más apremiantes, ya que son los más cercanos a la población que vive afuera de la capital (gráfica 86).

Gráfica 86
Comparación entre confianza en el gobierno municipal y en el gobierno nacional, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por Lapop, 2008.

190

7.1 Líneas de actuación

1. Reforma al régimen político municipal: recomendar un plan de reforma integral de la autonomía política municipal, delimitando competencias para que haya una adecuada coordinación con el gobierno central.
2. Disminución del desbalance fiscal vertical y aumento de los recursos FODES, previo mayores niveles de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.
3. Colocar en la agenda política la propuesta de regionalizar El Salvador.
4. Profesionalizar la carrera municipal.

8. Transparencia y rendición de cuentas

Cuando se hace una valoración del manejo de los fondos públicos en el país, se vuelve indiscutible que la Corte de Cuentas de la República (CCR) es una entidad caracterizada por su politización o partidización, lo cual ha generado desconfianza y ha eliminado la

independencia de la misma. Sus magistrados son los únicos funcionarios de segundo grado electos por mayoría simple por la Asamblea Legislativa. Esto ha facilitado pactos entre fuerzas políticas para la designación de los magistrados por cuotas partidarias que estimulan que éstos actúen como agentes de los partidos que los designan, lo cual ha venido en detrimento de la institucionalidad democrática y de la transparencia.

Se cuestiona la conveniencia de la naturaleza mixta de la CCR que reúne las atribuciones de fiscalización y enjuiciamiento de las cuentas públicas. También, a pesar de que hay una obligación legal de auditar a la misma Corte por la Asamblea Legislativa, esto nunca se ha realizado. Es evidente que en un sistema democrático todas las entidades deben estar sujetas a frenos y contrapesos.

No obstante lo anterior, la CCR no es la única institución responsable de asegurar la transparencia o de promover una rendición de cuentas horizontal. La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, los jueces, la Fiscalía General de la República y el Tribunal de Ética Gubernamental, también tienen un rol importante en asegurar la probidad, legalidad, ética y transparencia de las actuaciones de los funcionarios públicos, pero no funcionan debidamente. Deben revisarse sus atribuciones e impulsar una coordinación adecuada entre ellas, para que se desarrolle e implemente una política integral a favor de la transparencia y rendición de cuentas, algo a lo que El Salvador se ha obligado con la firma de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Un hecho alarmante es la alta tolerancia hacia la corrupción en la población salvadoreña.

En Centroamérica, El Salvador es el país que menos protección otorga al derecho al acceso a la información pública, a pesar que los ciudadanos perciben mucha corrupción entre los funcionarios públicos salvadoreños (cuadro 78).

Uno de los índices que acapara gran atención es el de Transparencia Internacional/Índice de Percepción de Corrupción, pues es uno de los indicadores que también tienen efectos económicos. El *ranking* de nuestro país es relativamente bueno en términos comparativos centroamericanos, pero pobre a nivel mundial (cuadro 79).

Cuadro 78
Opinión sobre la corrupción en los funcionarios públicos
según año, 2004-2008

Año	¿La corrupción de los funcionarios públicos está...?				Total
	Muy generalizada	Algo generalizada	Poco generalizada	Nada generalizada	
2004	36.0	31.6	26.5	6.0	100.0
2006	43.1	28.6	21.4	6.9	100.0
2008	43.9	30.1	21.0	5.0	100.0
Promedio 2004-2008	41.0	30.1	23.0	6.0	100.0

Fuente: Lapop, 2008.

Cuadro 79
Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

País	2008		2007		2006	
	Rango país	Puntuación IPC/ sobre 10	Rango país	Puntuación IPC/ sobre 10	Rango país	Puntuación IPC/ sobre 10
Chile	23	6.9	22	7.0	20	7.3
Costa Rica	47	5.1	46	5.0	55	4.1
México	72	3.6	72	3.5	70	3.3
Panamá	85	3.4	94	3.2	84	3.1
Honduras	126	2.6	131	2.5	121	2.5
Nicaragua	134	2.5	123	2.6	111	2.6
El Salvador	67	3.9	67	4.0	57	4.0
Guatemala	96	3.1	111	2.8	111	2.6
Estados Unidos	18	7.3	20	7.2	20	7.3
Suiza	5	9.0	7	9.0	7	9.1
Dinamarca	1	9.3	1	9.4	4	9.5

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de los años 2006, 2007 y 2008.

8.1 Líneas de actuación

1. Aprobación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. Despolitización, tecnificación e independencia de la CCR.
3. Redefinir la naturaleza y funciones de la CCR, a fin de lograr su eficacia funcional. Debe evaluarse la separación de las funciones fiscalizadoras y de enjuiciamiento de la CCR, creando una Contraloría General y un Tribunal de Cuentas que se encarguen de ellas, respectivamente.
4. Deben crearse mecanismos para una mayor interrelación de las instituciones garantes de la transparencia y probidad: la CCR, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, los jueces, la Fiscalía General de la República y el Tribunal de Ética Gubernamental.
5. Se deben diseñar e impulsar iniciativas que fomenten la generación de una cultura de transparencia y probidad entre servidores públicos y ciudadanos.

**Departamento de Estudios
Económicos y Sociales**

- DEES -

Comisión

Presidente de Comisión

José Carlos Bonilla

Pedro Luis Apóstolo
Rafael Barraza
María Eugenia Brizuela de Ávila
Antonio Cabrales
César Catani
Claude Cohen
Francisco de Sola
David Escobar Galindo
Freddie Frech
Álvaro Ernesto Guatemala
Alberto Harth Deneke
Ricardo Hill Argüello
Elena María Lacayo de Alfaro
Miguel Lacayo
Roberto Llach
Luis Membreño
Roberto Murray Meza
Roberto Orellana Milla
Jaime Roberto Palomo
Carlos Quintanilla Schmidt
Alfredo Schildknecht
José Jorge Simán
Miguel Angel Simán
Roberto Simán Siri
Claudia Umaña
Sigfredo Valle
Henry Yarhi
Jorge Zablah Touché

Director

Roberto Rivera Campos

Personal técnico

Carolina Alas de Franco
Amy Angel
Pedro Argumedo
Margarita Beneke de Sanfeliú
Lissette Calderón Martínez
Helga Cuéllar Marchelli
Leopoldo Dimas
José Andrés Oliva Cepeda
Carlos Orellana Merlos
Rafael Antonio Pleitez
Mauricio Arturo Shi Artiga
Álvaro Trigueros Argüello
Manuel Antonio Zuleta

Editora de publicaciones

Yolanda Cabrera de González

Gráficas

Manuel Antonio Zuleta

Personal de apoyo

Patricia Arana de Jule
Ana Daysi de Ramírez

**Departamento de
Estudios Legales**

- DEL -

Directora

Claudia Beatriz Umaña

Personal técnico

Carmina Castro
Javier Castro De León
Marjorie Chorro de Chávez
Laura Rivera Marinero
Roberto Vidales
Raúl Villamariona

Comisión

Presidente de Comisión

María Eugenia Brizuela de Ávila

Presidente Alternativo de Comisión

Pedro Luis Apóstolo

Personal de apoyo

Susana de Turcios

Miembros de Comisión

Juan Daniel Alemán Gurdían
Mario Andino
Antonio Cabrales
Claude Cohen
Fidel Chávez Mena
Aquiles Delgado
Álvaro Ernesto Guatemala
René Hernández
Elena María Lacayo de Alfaro
Leonel Mejía
Roberto Rivera Campos
Luis Nelson Segovia
Benjamín Valdez

Asesor de Comisión

René Fortín Magaña