

## La violencia e inseguridad económica de los veinte años de paz

Rómulo Ayala\*, Rodrigo Morales\*\* y Lilian Vega\*\*\*

### Resumen

El 16 de enero de 2012, se cumplen veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador y, a lo largo del mes de enero, se han llevado a cabo múltiples actividades gubernamentales, académicas, políticas, sociales, culturales y demás a propósito de la misma. Este vigésimo aniversario acontece en medio de una crisis económica mundial, una crisis del capitalismo financiero global con repercusiones en todo el mundo, incluyendo nuestro país. La manera en que cada país responde a esta crisis está, en mucho, condicionada por la forma en que tiene organizado su sistema socioeconómico. El Salvador resulta particularmente vulnerable a situaciones como la que el sistema capitalista global está viviendo. Esta situación de vulnerabilidad surge a principios de los años noventa del siglo pasado, durante el primer Gobierno de ARENA (Alianza Republicana Nacionalista). Fue durante este Gobierno encabezado por Alfredo Cristiani cuando en El Salvador se pactó que se llevara a cabo un programa de ajuste estructural, de manera de establecer el neoliberalismo en el país.

En los Acuerdos de Paz de Chapultepec, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno de El Salvador negociaron y acordaron llevar a cabo el programa de ajuste estructural, al mismo tiempo de llevar a cabo acciones de política que buscaban disminuir los costos sociales de dicho programa. Es decir, que los dos bandos en contienda, sin consultar a sus

\* Docente e investigador del Departamento de Economía de la UCA.

\*\* Economista graduado de la UCA.

\*\*\* Jefa del Departamento de Economía de la UCA.

bases (el FMLN) ni a la ciudadanía (ARENA), decidieron que el país debía llevar a cabo este programa económico, cuyas consecuencias las estamos viviendo con mayor impacto en la actualidad.

El progresivo establecimiento del neoliberalismo en el país ha derivado en el establecimiento de una situación de violencia e inseguridad económica para la mayoría de la población, y en una profundización de los desequilibrios macroeconómicos. En este artículo, se pasa revista a la evolución de los principales agregados macroeconómicos, con el objeto de mostrar cómo las diferentes reformas llevadas a cabo han ocasionado, lejos de una mejora de la situación de estabilidad económica, una profundización de los desequilibrios macroeconómicos y un deterioro de la capacidad productiva futura del país. Al mismo tiempo, se evidencia que son las personas trabajadoras quienes afrontan los mayores costos de esta transformación estructural. Por un lado, aquellos que tienen la posibilidad de trabajar en las empresas de lo que se conoce como el sector formal de la economía han visto deteriorado –en promedio– sus condiciones laborales, entre ellos el salario real; y por otro lado, el resto de personas trabajadoras apenas sobreviven en lo que se conoce como el sector informal de la economía. Al mismo tiempo, la tasa de ganancia de la cual se apropian los dueños de los medios de producción muestra una tendencia a aumentar a lo largo de estos veinte años de paz civil, pero de violencia e inseguridad económica.

El documento se ha estructurado presentando una digresión sobre el concepto de violencia, esto con la intención de contribuir al debate sobre lo que se entiende por violencia, dada la actual coyuntura, sobre todo mediática, en la cual circunscriben el concepto de violencia a violencia delincinencial, criminal y a veces civil; nos parece importante proponer conceptos que apuntan a otros aspectos de la calidad de vida de las personas y que no están relacionados, necesariamente, con hechos delictivos o con uso de la violencia física.

Luego de esta digresión, se pasa revista a las principales variables económicas y se evidencia la evolución en contra del crecimiento presente y futuro del país, mucho más en contra del desarrollo si entendemos como desarrollo una mejora del bienestar de las personas. También se abordan otras variables más relacionadas con el bienestar de los trabajadores.

## 1. Violencia económica

La violencia económica es abordada como un concepto dinámico que va cambiando con el tiempo, tanto en su manifestación como en su concepción. La tendencia es a complejizarse en el sentido de abarcar cada vez más aspectos de la vida cotidiana de las personas (Araque y Ospina, 2008). Si bien esto puede entenderse como una especie de “antropologización” de un concepto que pretende ser económico, lo cierto es que la coyuntura y el actual desarrollo de la sociedad global ha llevado a “economizar” casi todos los ámbitos del devenir humano, al mismo tiempo que ha impuesto la racionalidad del *homo economicus* en las diferentes disciplinas académicas y esferas de la sociedad, por lo mismo, esta complejización del concepto es hasta esperable.

La raíz del concepto tiene su base en un enfoque de derechos; de esta forma, podemos entender la violencia económica como una violación de derechos económicos (y sociales).

De forma espontánea, cuando hablamos de violencia nos viene al pensamiento una situación mediante la cual, utilizando la fuerza, se produce daño a una o más personas para la consecución de un fin. En esta concepción, la violencia se entiende como el poder de alguien sobre otra persona o de un grupo social sobre otro grupo social. Cuando la violencia se entiende de esta manera, usualmente podemos identificar al agresor y los medios por los cuales nos violentan, incluso los psicológicos; además, nos damos cuenta

de cómo el abuso de fuerza en nuestra contra trae beneficios para el agresor.

Pero existe otro tipo de violencia y otro tipo de poder que suele ser invisible en su materialidad, aunque al mismo tiempo experimentamos en nuestra propia vida y en nuestro propio ser la opresión que nos inflige. Nos es difícil identificar al agresor, lo mismo que darnos cuenta de los beneficios que obtiene, al mismo tiempo que su efecto sobre nosotros, además de la agresión misma, es limitar nuestra propia capacidad de desarrollarnos y actuar como sujetos que buscan y trabajan por su propio desarrollo. Se trata de un violencia de la que somos inconscientes y que actúa en contra del logro del desarrollo humano; estamos hablando de la violencia estructural.

En la violencia estructural, no es posible identificar a un autor, sino que identificamos y vivimos “un estado permanente de violencia que no puede calificarse de natural (en el sentido de ser ‘inevitable’), la violencia debe ser algo inherente a la estructura social” (Galtung, 1981, p. 94). También existe otra forma de violencia en la cual podemos identificar una o varias acciones de política pública en la que “ese estado permanente de cosas (por ejemplo, dejar al pueblo por debajo del nivel de subsistencia) se mantiene deliberadamente” (Galtung, 1981, p. 94). En este tipo de violencia, podemos identificar a un sujeto jurídico o institucional, a veces identificado con la persona que ocupa la jefatura de Estado o sus

Ministerios, incluso a la Asamblea Legislativa o a un partido político en particular. No obstante, todavía nos es difícil encontrar un culpable al cual poder llevar a la justicia, por ejemplo.

Tomando en cuenta lo anterior, una definición sucinta de violencia económica sería: “Todo acto de poder o fuerza ejercido contra una parte de la población y que vulnera sus derechos económicos y sociales”. Lo importante de este concepto es que permite visibilizar cómo el sistema económico-social limita a las personas el ejercicio de su ciudadanía y sus derechos (ciudadanía sustantiva). Más allá de las meras cifras macroeconómica, la personas tenemos posibilidades reales de lograr desarrollar nuestras potencialidades y de trabajar activamente (haciendo y decidiendo) en nuestro propio bienestar y el de aquellos con quienes convivimos, es decir, estamos hablando de nuestra capacidad de agencia.

Nuestra tesis es que en estos veinte años desde la firma de los Acuerdos de Paz, la violencia económica estructural y la permanente han tendido a establecerse, y este fenómeno evita que la mayoría de la población logre su autorrealización o desarrollo humano; en otras palabras, no logra la satisfacción de las necesidades básicas materiales y no materiales propias del ser humano. El cuadro 1 intenta resumir las principales necesidades y los derechos de una persona, además de mostrar ejemplos sobre los satisfactores<sup>1</sup>.

1. De acuerdo a (Max-Neef *et. al.* 1986, capítulo IV, segunda parte, versión digital), “Los satisfactores, por otra parte, son formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de necesidades”.

**Cuadro 1**  
**Necesidades básicas materiales e inmateriales**

<b>Categorías</b>	<b>Necesidades o derechos</b>	<b>Bienes o satisfactores</b>
Supervivencia	Individual: frente a accidentes, homicidios Colectiva: frente a ataques, guerra.	Seguridad civil y ausencia de delincuencia.
Fisiológicas	Hacia adentro: nutrición, agua, aire, sueño. Hacia afuera: movimiento, excreción.	Alimentos, agua libertad de circulación.
Ecológicas	Climáticas: protección contra la intemperie. Somáticas: protección contra la enfermedad.	Vestidos, vivienda. Medicación, salud pública.
Sociales	Comunidad: amor, sexo, descendencia. Cultura: expresión, diálogo, educación.	Educación formal, sexual y reproductiva.
Libertad	Derecho a viajar y a acoger viajeros. Derecho de expresión e impresión.	Transporte. Comunicación.
Política	Derecho de formación de la conciencia. Derecho de movilización. Derecho de confrontación.	Reunión, información. Partidos. Elecciones
Jurídicas	Derecho a protección jurídica.	Tribunales, PDDH.
Trabajo	Derecho al trabajo. Necesidad de creatividad y autoexpresión en el trabajo. Necesidad de comprender las condiciones de la propia vida.	Puestos de trabajo dignos. Emprendimientos productivos solidarios. Emprendimientos culturales.
Relación con la sociedad	Necesidad de actividad, de ser sujeto y no solo objeto o cliente. Necesidad de tiempo libre, de nuevas experiencias, necesidades intelectuales y estéticas.	Concientización. Desarrollo cultura popular. Espacios públicos.
Relación con otros	Necesidad de compañerismo, comunidad, amistad, solidaridad, apoyo.	Hábitats adecuados.
Relación con uno mismo	Necesidad de dar a la vida un sentido, significación o finalidad. Necesidad de protagonismo, de desarrollar el yo potencial.	Tiempo para uno mismo. Espiritualidad.
Relación con la naturaleza	Necesidad de algún tipo de comunión con la naturaleza.	Medio ambiente no depredado ni contaminado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Galtung, 1981, p. 97.

El cuadro resulta por sí mismo revelador de todos los ámbitos en que la violencia puede oprimir al ser humano, y lo que puede significar hacer daño a una persona. Si no se satisface una necesidad o si se viola un derecho,

se producirá o bien algún tipo de desintegración humana (somática en los primeros casos, humana en los casos de necesidades sociales), o bien habrá, tarde o temprano y en general, algún tipo de desintegración social, simplemente porque la no satisfacción de las necesidades puede dar lugar a disturbios (Galtung, 1981, Pp. 97-98).

En el sistema capitalista, podemos identificar al menos cuatro tipos de violencia, según la clasificación de Galtung, las cuales tienen lugar cuando no se satisfacen las necesidades; estas son: a) violencia clásica o la que incluye uso de la fuerza por parte de una persona hacia otra u otras, b) pobreza o privación de necesidades básicas, c) represión o privación de derechos humanos y d) alienación o privación de necesidades superiores.

Los mecanismos por medio de los cuales se ejerce la violencia no clásica son relaciones sociales de poder, como la explotación, frag-

mentación o marginación, por mencionar algunos. La geografía de la exclusión y la pobreza suele coincidir con la distribución de los frutos del crecimiento que resulta de la fuerzas del mercado con poca regulación e intervención del Estado; es decir, en un sistema socioeconómico organizado según los preceptos neoliberales, la exclusión, la pobreza y la violencia tienden a masificarse.

La paz puede entenderse como la ausencia de violencia, aunque en El Salvador, cuando se habla de paz, se hace referencia a la ausencia de un conflicto armado entre dos bandos en el territorio nacional. Al mismo tiempo, violencia se refiere sobre todo a los hechos delictivos y agresiones a las personas o a la propiedad privada. Ambas referencias son más bien restringidas y citando a Galtung “llamar paz a una situación en que impera la pobreza, la represión y la alienación es una parodia del concepto de paz” (Galtung, 1981, Pp. 99). Consecuentes con la definición de violencia que hemos aceptado, el concepto de paz debe incluir la ausencia de violencia clásica (física), de pobreza y represión, y de alienación.

### **Algunos indicadores sobre la violencia económica**

El *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2010* (IDHES 2010) posee información útil para mostrar la violencia económica que sufrimos la mayoría de los salvadoreños.

Por ejemplo, el 63% de las personas más pobres<sup>2</sup> expresa que tienen dificultades de acceso a los servicios de salud. La violencia estructural es tan grave que da lugar a una subjetividad aceptadora de la realidad y vuelve “natural” el malestar. Por ejemplo, aunque el servicio y la calidad del agua para las personas de bajos ingresos es deficiente y el precio que pagan por litro es mayor que el que pagan

las personas de las zonas de ingresos altos de la capital, el 85% se siente satisfecho con el servicio y el precio pagado.

Lo más grave es que esta violencia se impone y el Estado colabora con ello:

En El Salvador se subsidia más a los ricos que a los pobres; se privilegia a los sectores urbanos sobre los rurales; y se tolera que bienes y servicios importantes para el bienestar de la población tengan las intervenciones del Estado de peor calidad (PNUD, 2010: 38).

La violencia económica manifiesta en la violación de derechos no es insignificante: para el 2010 el 17.2% de los hogares rurales (9.2% de los hogares urbanos) viven en situación de privación alimentaria, es decir, consumen alimentos por debajo de sus necesidades calóricas y nutricionales. Ya es conocido y asumido como algo normal que la situación de las personas en las zonas rurales es peor que la de las personas que viven en las zonas urbanas. Sin embargo, cifras como que solamente el 0.06% de las familias rurales cuenta en sus hogares con inodoro conectado a un sistema de alcantarillado o fosa séptica evidencia una inmunidad a la injusticia extrema por parte de la sociedad salvadoreña.

Un párrafo del IDHES 2010 es revelador sobre esta constante agresión estructural que el modelo neoliberal proporciona a las personas:

Pero en El Salvador, tener disponibilidad de agua limpia para el aseo personal o la preparación de alimentos, viajar cómodamente y en forma segura hacia los centros de trabajo, acceder a una atención médica o sanitaria pronta cuando se padece de algún malestar o enfermedad, resultan ser fuentes de malestar permanente. Esto, además de provocar frustración, profundiza los sentimientos de marginación, exclusión y desigualdad (PNUD 2010: 41).

2. Por personas más pobres nos referimos a las personas que se encuentran en el primer quintil de ingreso, es decir el 20% de la población más pobre en ingreso.

La pobreza es otro indicador de la violencia económica: para el 2010, cuatro de cada diez hogares del país son considerados pobres, y este resultado con una línea de pobreza muy baja de US\$168 mensuales para familias urbanas y de US\$120.9 mensuales para familias rurales como línea de pobreza extrema, y de US\$336 y US\$241.80 mensuales respectivamente, como línea de pobreza relativa. Las diferencias de ingreso entre el 20% de las personas más pobres y el 20% de las personas más ricas es de 12.5 veces.

En términos del derecho a la educación, la escolaridad promedio es apenas de seis años. Sobre el derecho a un desarrollo físico adecuado, resulta que el 14% de los niños menores de cinco años en la zona urbana presenta un retardo en talla; en la zona rural, este porcentaje sube a 24%. La salud es uno de los derechos más violentados; el 40% del total de la población que se enferma en el país.

Podemos seguir presentando indicadores; sin embargo, basten los que hemos mostrado para comprobar la existencia de una violencia económica que golpea a la mayoría de la población salvadoreña.

## **2. Paz, neoliberalismo e inseguridad económica en El Salvador**

La década de los noventa es un momento histórico en el cual es posible identificar un éxito rotundo de la expansión neoliberal en América Latina. El trabajo ideológico de los pensadores que difundieron las teorías neoliberales fue, sin dudas, excelente. En pocos años, lograron que sus ideas parecieran el único modelo lógico y viable (Brieger, 2002). Además de lograr lo anterior, se consiguió alienar las conciencias ciudadanas y trabajadoras de forma tal que los derechos dejaron de ser sujeto de demandas, para dar paso al valor supremo del neoliberalismo: la libertad económica y, principalmente, la empresarial. Esto permite el consenso social para que la violencia estructural se establezca y sea percibida como natural.

El *Consenso de Washington* fue el manual de orientación y aplicación del nuevo modelo en las economías subdesarrolladas y prometía solucionar la crisis de la deuda externa, generar un ambiente de transparencia y estabilidad económica además de combatir la pobreza. Prometía, además, la maximización del bienestar colectivo a través de dejar actuar la creatividad empresarial y eliminar todos los obstáculos a la inversión privada.

Stanley Fisher sintetiza la propuesta neoliberal implícita en este consenso, identificando, en primer lugar, uno de sus fines principales, un marco económico equilibrado y estable; requisito imprescindible para alcanzarlo era, por un lado, lograr que el sector público fuera eficiente y de menor tamaño; y por otro, la promoción y el establecimiento de un sector privado competitivo y orientado al comercio internacional; todo esto debía ser acompañado con políticas de lucha contra la pobreza.

De esta forma, se configuró el *mito* neoliberal que tenía la estructura de un relato con un final feliz de mayor prosperidad y bienestar para todos. En El Salvador, este relato inicia mostrando la situación de calamidad provocada por la guerra, la existencia de un Estado poco eficiente y de un sector privado constreñido en su actuar y en su capacidad de generar crecimiento y desarrollo. Por ello, la trama de la narración se desarrolla desmantelando el Estado y proveyendo a la empresa privada nacional y extranjera de las mejores condiciones posibles para el despliegue de su actuar. Se dan los procesos de privatización de bienes y servicios (algunos estratégicos) en manos del Estado; reformas fiscales que incluyen focalizaciones del gasto público; eliminación de impuestos y establecimiento de zonas francas; y apertura comercial, primero, unilateral y, luego, negociando y firmando tratados de libre comercio. Como final feliz, el tan ansiado desarrollo.

Como todo mito, este tiene una dimensión ritual y una carga simbólica fuerte, y debe quedar plasmado en el imaginario colectivo

y el subconsciente individual, hasta lograr que la sociedad crea en ellos. Como los mitos tienen un carácter ritual y simbólico, para que la sociedad crea en ellos es necesario su repetición con la parafernalia respectiva. Se logra así la fácil asociación de ideas que inculca un sentido de rectitud, así como de inevitabilidad; en nuestro caso, las reformas eran inevitables (Brieger, 2002). El rito que marca el inicio de este proceso es la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992; la participación de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM complementan el ritual, al ser ellos quienes legitiman la corrección del diseño de las medidas que aplicar.

La situación de represión política y las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población fueron dos de las principales causas que llevaron a la guerra. Sin lugar a dudas, los Acuerdos de Paz se constituyeron en una oportunidad importante para sentar

las bases de un nuevo modelo, más incluyente, de desarrollo. El tema político-partidario fue ampliamente negociado, lo mismo que el tema militar. En relación al ámbito económico, los temas determinados prioritarios durante la negociación estaban relacionados, sobre todo, con la tenencia de la tierra y el acceso a recursos productivos por parte de excombatientes de ambos ejércitos y pequeños productores campesinos, lo que incluía créditos y asistencia técnica, y microcréditos.

Además de los temas anteriores, se negoció la aplicación, por un lado, de un programa de ajuste estructural y, por otro, de políticas y acciones desde el Estado, destinadas a disminuir los costos del ajuste estructural. De hecho, Parece que ambos bandos en contienda tenían claro que los costos de las reformas económicas serían asumidos por la mayoría de la población. El otro tema negociado fue la creación del Foro para la Concertación Económica y Social.

### Recuadro 1

#### **Párrafos seleccionados del capítulo V: TEMA ECONÓMICO SOCIAL de los Acuerdos de Paz de El Salvador, firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992.**

La reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como *uno de sus requisitos el desarrollo económico y social* del país. Al mismo tiempo, la reunificación de la sociedad salvadoreña y un creciente grado de cohesión social son elementos indispensables para acceder al desarrollo. Por eso, entre el conjunto de acuerdos *requeridos para terminar definitivamente* el conflicto armado en El Salvador, se incluye una *plataforma mínima de compromisos* tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población.

De conformidad con el Acuerdo de Nueva York, los temas objeto de este instrumento son: el problema agrario, créditos para el sector agropecuario, medidas que son *necesarias para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural*, formas convenientes para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades, la creación de un Foro para la Concertación Económica y el Plan de Reconstrucción Nacional. Además, si bien *la filosofía u orientación general de la política económica del Gobierno*, que el Frente no necesariamente comparte, *no son objeto de este Acuerdo, ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas* que permitan generar la estabilidad social necesaria en el período de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña.

[...]

## 6. MEDIDAS PARA ALIVIAR EL COSTO SOCIAL DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

### A. Protección del consumidor

El Gobierno de El Salvador se compromete a adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo con el mandato de la parte final de inciso 2<sup>1</sup>/<sub>4</sub> del artículo 101 de la Constitución. Para el cumplimiento de este precepto constitucional, el Gobierno se compromete a presentar a la Asamblea Legislativa, dentro de los 60 días de la firma del presente acuerdo, un proyecto de ley de protección al consumidor que contemple fortalecer al Ministerio de Economía, y que pudiera marcar un primer paso en la dirección de la eventual creación de una Procuraduría General de Defensa del Consumidor.

### B. La privatización

La política de privatización *fomentará la participación social en la propiedad, promoviendo el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas*. Asimismo, evitará prácticas monopólicas, al tiempo que garantiza la libertad empresarial y la protección del consumidor, en concordancia con lo establecido en el artículo 110 de la Constitución.

### C. Programa de compensación social

El Gobierno de El Salvador *procurará fortalecer los programas de compensación social* en ejecución, dirigidos hacia el alivio de la extrema pobreza. *A tal fin, se gestionarán recursos externos adicionales.*

[...]

## 8. FORO PARA LA CONCERTACION ECONÓMICA Y SOCIAL

### A. Objetivo del Foro

Se creará un Foro, con la participación igualitaria de los sectores gubernamentales, laboral y empresarial, con *el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes*. La Concertación será un esfuerzo sostenido, por fases, teniendo en cuenta que se trata de lograr acuerdos a ser aplicados de inmediato para lograr la estabilización, otros para atacar los problemas económicos y sociales que se habrán de derivar de la finalización del conflicto y otros propios de la reconstrucción.

Entre otros aspectos, el Gobierno propondrá al Foro de Concertación Económica y Social la revisión del marco legal en materia laboral para promover y mantener un clima de armonía en las relaciones de trabajo, sin detrimento de los sectores desempleados y del público en general. También propondrá el análisis de la situación de las comunidades marginales urbanas y suburbanas con miras a proponer soluciones a los problemas derivados del conflicto armado de los últimos años. *En términos generales, el Foro será el mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural.*

### B. La instalación del Foro

COPAZ convocará por primera vez la instalación del Foro de Concertación Económico y Social, en un plazo no mayor a un mes después de haberse firmado el presente acuerdo.



### C. Composición y representación del Foro

La composición y representación sectorial y gubernamental en el Foro, se conformará de la siguiente manera:

- a. El GOES tendrá representación de alto nivel, con capacidad de tomar decisiones en lo económico y social.
- b. Para la representación de los sectores laboral y empresarial, se convocará a las organizaciones que revelen la mayor representatividad.

Además, podrá abrirse a la participación de otros sectores sociales y políticos en calidad de observadores, en las condiciones que el mismo Foro determinará.

### D. Atribuciones del Foro

El mismo foro definirá su estructura operativa y las temáticas de discusión y concertación. Los sectores representados en el Foro tendrán iguales derechos y dispondrán de las mismas condiciones para la presentación de sus planteamientos. Para garantizar la efectividad de los acuerdos que por consenso resultaren del Foro, el Gobierno de El Salvador se compromete a emitir, modificar o derogar, los decretos o normas de su competencia y a presentar iniciativas pertinentes a los otros Órganos de Estado.

### E. Secretaría del Foro

El mismo Foro designará una Secretaría que le brinde apoyo técnico y asegure la continuidad de sus labores.

Fuente: Acuerdos de Paz. (Las cursivas son nuestras).

Las reformas económicas en El Salvador eran, sin duda, necesarias; la firma de los Acuerdos de Paz constituía el momento propicio para que se diera una negociación que sentara las bases de un modelo económico que privilegiara la distribución de los frutos del crecimiento más hacia las personas que hacia el capital; más hacia la micro, pequeña y mediana empresa que a la grande; más a la empresa nacional que a la transnacional. Sin embargo, la oportunidad se utilizó para beneficiar a las clases propietarias de los medios de producción, es decir, a la empresa privada tanto nacional como transnacional. Los Acuerdos de Paz establecieron el camino para que en el país se llevara a cabo una serie de reformas inspiradas en lo que se llamó el Consenso de Washington.

Para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural se negoció la adopción, por

parte del Gobierno, de una política de protección al consumidor que incluyera mecanismos efectivos, además presentar a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley de Protección al Consumidor que incluyera una Procuraduría General de Defensa del Consumidor.

Otro de los mecanismos pactados para disminuir los costos sociales fue que la Política de Privatización “*fomentará la participación social en la propiedad*” garantizando el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas” (Acuerdos de Paz, capítulo V, número 6, letra B), al tiempo que garantizará la libertad empresarial y evitará las prácticas monopólicas. Finalmente, se pactó que el Gobierno “procurara” fortalecer los programas de compensación social en ejecución para las personas que se encuentran en extrema pobreza.

También, se negociaron temas relacionados con la cooperación externa. El pacto en este tema fue que el Gobierno facilitaría la cooperación externa privada destinada a favorecer a las comunidades y que no discriminaría entre comunidades, ni entre organizaciones sociales, ni entre organismos no gubernamentales.

El objetivo de Foro Económico y Social se estableció como “lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de sus habitantes” (Acuerdos de Paz, capítulo V, número 8, letra A); la participación era igualitaria y tripartita entre representantes del Gobierno de El Salvador, del sector laboral y del empresarial. Se trataba de un foro para lograr acuerdos que ser aplicados de inmediato para lograr la estabilidad y atacar los problemas económicos y sociales que derivan de la finalización del conflicto y la reconstrucción. Se negoció que el Gobierno propusiera una revisión del marco legal en materia laboral, y el análisis de las comunidades marginales urbanas y suburbanas; es decir, debería “concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural” (Acuerdos de Paz, capítulo V, número 8, letra A). Para garantizar la efectividad de los acuerdos que se dieran en el Foro, el Gobierno de El Salvador se comprometió a “emitir, modificar o derogar, los decretos o normas de su competencia y a presentar iniciativas pertinentes a los otros Órganos del Estado” (Acuerdos de Paz, capítulo V, número 8, letra D).

Dentro de los contenidos fundamentales del capítulo económico de los acuerdos firmados, se incluyeron una serie de condiciones clásicas en la ola de reformas neoliberales de la época, que incluían el ajuste macroeconómico, la privatización de forma explícita y, de manera implícita, una profunda liberalización y reestructuración financiera.

Aunque el contenido de los acuerdos proclama que las medidas y los mecanismos estaban destinados a mejorar las condiciones

económicas del país y a aliviar el costo de la reestructuración económica, su aplicación efectiva tuvo un efecto contrario al deseado.

A pesar que los acuerdos dejaron el camino libre para la implementación del programa de ajuste estructural neoliberal, también dejaron un espacio para poder tratar temas relevantes y negociar acciones de política pública que pudieran hacer cambiar el rumbo o disminuir el grado de cumplimiento del Consenso de Washington. Este espacio fue el Foro de Concertación Económico y Social (FES). En este foro, estaban representados tanto los intereses de los trabajadores como de los empresarios, teniendo como “fiel” de la balanza, al Gobierno.

El comportamiento de estas dos fuerzas sociopolíticas (Gobierno y empresa privada) se hizo patente en el funcionamiento del Foro. En momentos de posiciones contradictorias, el Gobierno tomó una actitud favorable hacia los empresarios, mientras que las organizaciones del sector laboral no actuaban al unísono (SAPRIN, 2000). El escenario antes descrito permite prever la desventaja de la contraparte popular y la imposibilidad de llegar a algún tipo de acuerdo que los favoreciera. El foro de concertación económico-social fue el primer gran fracaso de los Acuerdos de Paz.

La oligarquía, representada en ARENA, tuvo el camino libre para impulsar su propuesta económica enfocada a restablecer una nueva hegemonía basada en nuevos ejes de acumulación, diferentes al tradicional exportador agropecuario; al mismo tiempo, facilitó los mecanismos que permitieran ampliar las órbitas de valorización de sus capitales, tanto aquellos que habían sido inhabilitados durante la guerra como los nuevos capitales nacientes, producto principalmente de las privatizaciones. Se habla de una cooptación del Gobierno, incluso del Estado, por parte de los grupos económicos de poder, quienes lograron consolidar su hegemonía aprovechándose de su vinculación con el poder político

y de la falta de cohesión y propuestas que fueran un contrapeso significativo, por parte de los sectores populares.

De esta manera, la firma de los Acuerdos de Paz y el “liderazgo del presidente Cristiani y el consenso de que la paz era el objetivo principal de su Gobierno, permitió introducir el paquete de reformas económicas. Medidas que en otro entorno hubieran tenido difícil aceptación, fueron aprobadas sin mucha tensión” (Melaho, 1997. p. 89).

Aunque las reformas económicas que se llevaron a cabo en medio de esta coyuntura, fueron negociadas por las partes antes en conflicto, estas no fueron negociadas o concertadas democráticamente. De esta manera, el país entró en un proceso de reformas jurídicas institucionales promovidas por los organismos multilaterales que sentaron las bases de un modelo neoliberal (Moreno, 2012). De este modo, los Acuerdos de Paz fueron un proceso necesario dentro del proyecto neoliberal, una forma de garantizar un ambiente apropiado para su aplicación.

A nivel internacional, coinciden dos eventos de distinta naturaleza que se reforzaron entre sí. El primero de ellos era de carácter ideológico: el mito neoliberal imputa todos los problemas que la economía presenta a las distorsiones generadas o provocadas por el Estado, lo cual tiene como resultado ineficiencia e inestabilidad, lo que a su vez no permite alcanzar los niveles de producción potencial, sin lo cual tampoco es posible el crecimiento equilibrado de la actividad económica en el mediano y largo plazo. El segundo evento es de carácter fáctico: el FMI se constituía en el garante de que los países llevaran a cabo las reformas de manera adecuada; el mecanismo para lograr lo anterior era la condición impuesta a través de la firma de los acuerdos *stand by*; en una época de recons-

trucción, esto permitía al país contar con la posibilidad de acceder a los fondos necesarios. Además, la firma de estos acuerdos con el FMI permitía lograr préstamos con las instituciones financieras internacionales hermanas (como el BM o el BID), las cuales también apoyaban tales reformas estructurales.

De esta manera los organismos multilaterales condicionaron la concesión de dichos recursos, a la aplicación de los programas de ajuste estructural y estabilización económica. Además de los Acuerdos de Paz, el PAE contó con las instituciones financieras internacionales como padrinos de bautizo y confirma.

Estos programas surgen como medios para permitir que la economía opere de acuerdo a como se concibe teóricamente en el paradigma neoclásico: a través del mercado como asignador de recursos, y ello solo se piensa lograr, corrigiendo –es decir eliminando– las distorsiones que genera la intervención del Estado.

## 2.1. Inseguridad laboral

El mercado laboral desempeña un rol preponderante dentro de los programas de ajuste estructural y estabilización económica, ya que, en el marco del libre mercado neoliberal, la lucha competitiva de las empresas se intensifica tanto interna como externa. En economías poco desarrolladas como las nuestras, esta lucha competitiva se lleva a cabo, principalmente, por medio de los precios<sup>3</sup> y, por lo mismo, por medio de la reducción de costos. Uno de los aspectos que configuran los costos empresariales son los laborales en términos generales y los salarios en términos más específicos. Debido a ello, tanto la flexibilización laboral en general y la reducción del salario en particular son medidas que utilizan los empresarios como método de reducción de costos de producción para afrontar dicha lucha (Escobar, *et al.* 2011).

3. Existen varias formas de competir entre las empresas; además de competir por precios, se puede competir por calidad o por mejor servicio, e incluso por medio de la publicidad que busca crear preferencias diferenciadas en los consumidores. En economía con poco desarrollo tecnológico y de servicios, lo más fácil y común en competir por precios.

El gráfico 2 muestra que la participación del sector informal urbano dentro del total de la población ocupada es mayor que la de los cotizantes al ISSS a nivel nacional. Dicho de otro modo, del total de población ocupada la mayor parte se ocupa en el sector informal y una minoría esta cubierta por la seguridad social<sup>4</sup>. Todavía más existe un porcentaje no despreciables de la población ocupada que sin estar clasificado dentro del sector informal tampoco posee acceso a la seguridad social, es decir que posee trabajo en los cuales la vinculación posiblemente no sea a través de un contrato de trabajo sino por medio de un contrato por servicios profesionales o similar, según el cual no existe ninguna obligación patronal para con la persona, quien posiblemente debe de hacerse cargo de forma personal de proveerse salud y seguros de pensiones, por ejemplo.

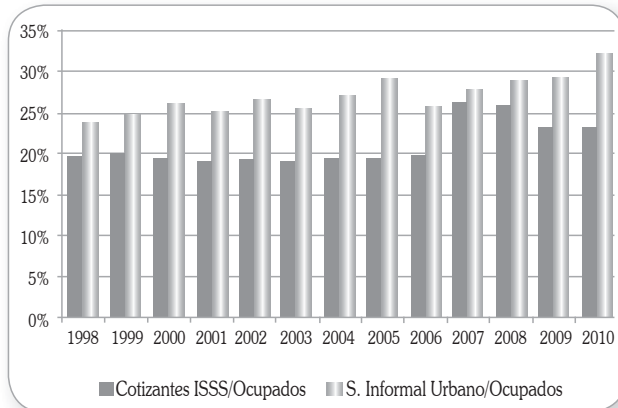
Lo anterior sugiere que la mayor parte de la población ocupada, tanto a nivel urbano

como nacional, sufre una ausencia de prestaciones de ley y falta de seguridad social, entre otros.

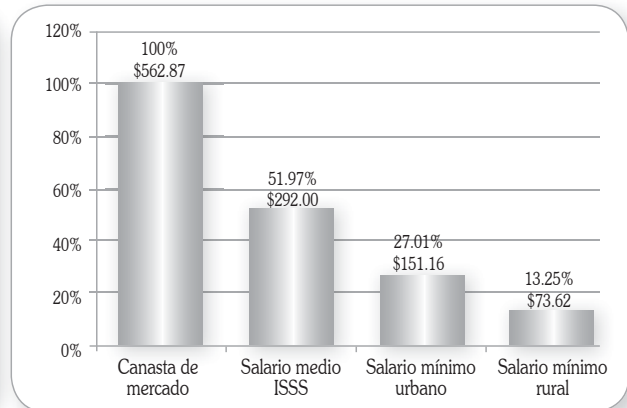
Para una gran parte de la población trabajadora, los salarios percibidos logran ser suficientes para cubrir las necesidades promedio de la población, medidas de acuerdo a lo que se conoce como canasta de mercado<sup>5</sup>; en efecto, ni el salario promedio de los cotizantes del ISSS, ni el mínimo urbano, ni mucho menos el mínimo rural alcanzan a cubrir dichas necesidades. No solo no cubren la canasta básica de mercado, sino que se observa un estancamiento o reducción de la capacidad adquisitiva de la clase trabajadora (panel inferior, gráfico 2). En el período 1992-2009, los salarios medios reales de cotizantes al Seguro Social disminuyeron un 19.04%, mientras que los salarios mínimos reales rurales lo hicieron en 16.95% y los salarios mínimos reales urbanos se mantuvieron relativamente constantes (solo aumentaron en 1.70%).

**Gráfico 2**  
**Sector laboral**

**Relación del sector informal urbano y los cotizantes al ISSS con respecto a la población ocupada.**



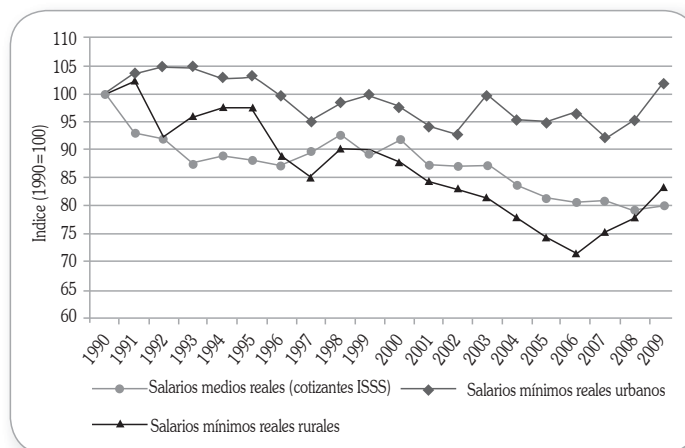
**Cobertura de la canasta de mercado. (Promedio 1992-2010)**



- Por seguridad social estamos entendiendo la cobertura en los regímenes de Salud (a cargo del ISSS y Bienestar Magisterial) y accidentes y enfermedades de trabajo, y el de pensiones y riesgos comunes y sobrevivencia (a cargo del Sistema de Ahorro para Pensiones, el ISSS e INPEP en sus regímenes de pensiones). Estamos asumiendo que, si se encuentra cotizando en el ISSS, también se encuentra cotizando para una AFP u otro de los regímenes de pensiones todavía vigentes en el país.
- La canasta de mercado corresponde con los bienes y servicios que una familia salvadoreña promedio consume; se obtiene de la encuesta de ingresos y gastos que administra la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). Esta canasta, a diferencia de la que se utiliza para la medición de la pobreza, no diferencia entre la zona urbana y rural.

**Gráfico 2**  
**Sector laboral (cont.)**

**Índice de salarios reales**



Nota: El salario mínimo urbano corresponde al sector “comercio y servicios”; y el salario mínimo rural, al sector “agropecuario”.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Fondo Monetario Internacional y Centro para la Defensoría del Consumidor.

La falta de cobertura de la canasta de mercado y la pérdida adquisitiva de la clase trabajadora repercute en un desgaste de la misma, presionando en el mediano y largo plazo hacia una desmejora de la productividad, aunque, actualmente, la evidencia nos muestra una mejora de la productividad a lo largo del período; esta situación no puede sostenerse por mucho tiempo. Asimismo, es un indicador inequívoco del deterioro de la calidad de vida que ha sufrido dicho sector poblacional en el período posterior a los Acuerdos de Paz.

Las condiciones de precariedad laboral también se pueden evidenciar en otros indicadores como los que se presentan en el cuadro 2. Las situaciones descritas en este cuadro configuran una situación de inseguridad económica e inestabilidad laboral.

La situación de mayor inseguridad la sufren los trabajadores con contratos de trabajo temporal, pues además de contar con un contrato que no les asegura la permanencia una vez finalizado el período de contratación, también sufren de peores condiciones laborales en general, comparados con los trabajadores con contrato permanente. Así en todos los casos, a excepción de la jornada laboral atípica, poseen mayores porcentajes de la población en situación desventajosa; y en el lapso de una década, los porcentajes de personas en situaciones poco favorables aumentaron para todos los casos y la misma excepción. Mientras que, para el mismo período, algunos indicadores mejoraron para las personas con contratos permanentes; por ejemplo, disminuyó el porcentaje de trabajadores que no cuentan con un contrato laboral firmado (pasa de 62% a 43%).

**Cuadro 2**  
**Indicadores de precariedad seleccionados. Años 1998 y 2009**  
**(porcentajes de la población)**

	1998		2009	
	Asalariado permanente	Asalariado temporal	Asalariado permanente	Asalariado temporal
Trabajadores que no cuentan con contrato laboral	62	93	43	97
Trabajadores con jornadas laborales atípicas (diferentes a 44 o 40 horas semanales)	87	91	65	81
Trabajadores con salarios que no cubren el valor de la canasta de mercado	92	99	93	100
Trabajadores con salarios por debajo del promedio	55	87	58	92
Trabajadores con salarios menores que el mínimo (no cumplen la norma vigente)	20	43	26	49
Trabajadores sin cobertura de la seguridad social	32	85	29	95

Fuente: Elaborado con información de Escobar *et. al.*, 2011.

El Código de Trabajo estipula que la jornada laboral se extiende entre 40 y 44 horas semanales, según sea el horario en que se lleva a cabo. Jornadas laborales con duraciones (y horarios) atípicas son un reflejo de lo que se conoce como flexibilización laboral y desregulación o poca aplicación de la regulación laboral; se consideran menos adecuadas al ritmo de vida normal de una persona y, por lo mismo van en contra de la salud (ocupacional) de las personas.

Como ya se dijo, ni el salario mínimo ni el promedio alcanza para cubrir la canasta de mercado. Esto se evidencia mucho más grave cuando nos damos cuenta de que más del 90% del total de trabajadores se encuentran en esta situación y de que, en el lapso de diez años, el porcentaje aumentó; todos los que poseen contratos temporales sufren de estas circunstancias.

Más grave aún es la situación de aquellos que no logran ni siquiera el salario mínimo establecido por la ley, personas a las que se les clasifica fríamente como “subempleados invisibles”, es decir, personas que posible-

mente trabajan las 44 horas a la semana o más pero que reciben como remuneración una cantidad menor al salario mínimo establecido. El salario promedio no cubre la canasta de mercado, y estas personas no reciben ni siquiera el salario mínimo, que todavía es menor; se trata de personas que, aun dedicando mucho tiempo de vida a trabajar, no pueden tener la esperanza de salir del círculo de pobreza en el que se encuentran atrapadas. En la actualidad, cerca de un cuarto de la población con contrato permanente y la mitad de los que poseen contrato temporal sobrellevan esta situación.

La cobertura de la Seguridad Social disminuye para los trabajadores con contratos temporales, pero mejora para los que tiene contratos permanentes. El 95% de las personas con contratos temporales, además de la inseguridad sobre su permanencia en la empresa, enfrenta la inseguridad que proviene de la nula cobertura de los riesgos por enfermedad, accidente común y accidente de trabajo que sí poseen aquellos que cotizan (ellos y sus patronos) para la Seguridad Social: regímenes de salud y pensiones<sup>6</sup>.

6. Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para cubrir los riesgos de salud y accidente de trabajo, y a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o el régimen de pensiones del ISSS o del Instituto

## 2.2. Mayor inseguridad debido a los desequilibrios macroeconómicos

Los objetivos de los programas de ajuste estructural y de estabilización económica fueron plasmados en el diseño del “Plan de Desarrollo Económico-Social 1989-1994”. Según el discurso oficial, las reformas económicas a favor del libre mercado en el país buscaban establecer un sistema de economía social de mercado, es decir, relegar al Estado a la función reguladora y abrir la economía al exterior (Acevedo, 1994; citado en SAPRIN, 2000).

Tanto el PEE (Programa de Estabilización Económica) como el PEA (Programa de Ajuste Estructural) presentaban como objetivos lograr consolidar los equilibrios internos y externos, y reasignar los roles del Estado en función más de promover el crecimiento económico a través de garantizar un clima de libre compe-

tencia y menos la regulación e intervención económica. El cuadro 3 clasifica las políticas según los objetivos planteados en ambos programas, y aplicadas en El Salvador por los cuatro Gobiernos de ARENA que se sucedieron desde los Acuerdos de Paz y el actual Gobierno del Frente.

Los resultados macroeconómicos a lo largo de estos veinte años evidencian cómo no se logran establecer las bases de un crecimiento sostenido y robusto que permita llegar al desarrollo y mayor bienestar, sino que lo que se ha logrado es lo contrario a lo deseado, socavar las bases de crecimiento y profundizar los desequilibrios. Para mostrar esto, se presenta la evolución de los indicadores macroeconómicos más relevantes, tales como la evolución de la inflación, el sector laboral, el sector fiscal, el destino de la inversión extranjera directa y el otorgamiento del crédito, el comercio exterior y la importancia de las remesas.

**Cuadro 3**  
**Políticas implementadas en el marco de los PEA y PEE en El Salvador, según objetivo perseguido (1989 a la fecha)**

Equilibrio interno	Equilibrio externo	Reasignación de roles de Estado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustitución del impuesto de timbres por el impuesto al valor agregado (IVA), reforma al impuesto de la renta, eliminación del impuesto al patrimonio y del papel sellado.</li> <li>• Establecimiento de topes cuantitativos en el crédito para sector público.</li> <li>• Liberalización de la tasa de interés.</li> <li>• Disminución de subsidios.</li> <li>• Flexibilización de facto del mercado laboral.</li> <li>• Liberalización de precios regulados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del rango tarifario de 290-0% a 20-5%.</li> <li>• Disminución de impuestos a las importaciones y otras barreras no arancelarias.</li> <li>• Orientación de crédito al sector importador.</li> <li>• Tratados de Libres Comercio y Acuerdo de Asociación.</li> <li>• Devaluación del tipo de cambio, posterior fijación del tipo de cambio y dolarización en 2001.</li> <li>• Ley de Fomento de Exportaciones y Zonas Francas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización (banca, comercio exterior, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.).</li> <li>• Aprobación de la Ley del mercado de valores y leyes complementarias.</li> <li>• Focalización de las políticas sociales en lugar de una visión de oferta universal (combate focalizado de la pobreza a través de políticas de salud, educación, etc.).</li> <li>• Eliminación de instancias de planificación del desarrollo.</li> <li>• Política fiscal compensatoria o subsidiaria.</li> <li>• Creación de institucionalidad adecuada al modelo neoliberal como la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia.</li> </ul>

Fuente: Tomado de Durán, *et al.* 2010, y complementado.

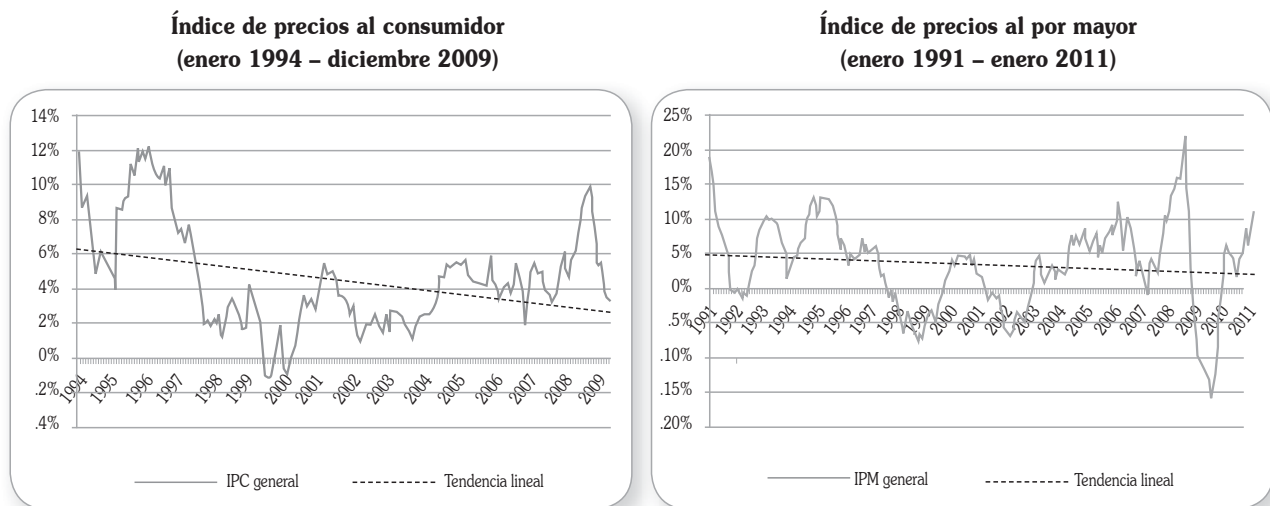
## La inflación

La reducción de la inflación se perfila como un objetivo recurrente dentro de las políticas de los programas de ajuste estructural y estabilización económica. Esta es la meta en que más exitoso ha sido el país; desde la aplicación del programa de estabilización, El Salvador evidencia una disminución de la tasa de inflación, hasta colocarse como el país en Centroamérica con menos inflación durante casi todos los años. En efecto, la tasa promedio de inflación de los bienes de consumo y los insumos se redujo con respecto

al período anterior al modelo neoliberal<sup>7</sup> (gráfico 1).

Varias razones pueden explicar el comportamiento, entre ellas la restricción monetaria, dado que, desde 1994, el país prácticamente ancló su tasa de cambio a 8.75 colones por dólar de los Estados Unidos de América, y la política monetaria del BCR era de esterilizar la oferta monetaria creciente debido a los dólares que entraban al país<sup>8</sup>. En otras palabras, el BCR llevo a cabo una política monetaria activa con un objetivo claro de control de la inflación, para lo cual privilegió el anclaje del tipo de cambio.

**Gráfico 1**  
**Evolución de la inflación de los insumos y los bienes de consumo**  
**(tasas de crecimiento)**



Nota: Se ha trabajado con los valores mensuales del IPC e IPM, utilizando una tendencia polinómica de orden 2. Los datos del IPC se presentan hasta dic. 2009, debido al cambio de base ocurrido a partir de 2010.

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

Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) para los riesgos por accidente común, pensiones y sobrevivencia.

7. Según Lara (2002), en la década de los ochenta, la tasa promedio de inflación de los bienes de consumo fue de 24.7%, mientras que en el período de 1994 a 2010 presentó un valor de 4.38%. No obstante, para la década de los ochenta, El Salvador presentó tasas de inflación moderadas comparadas con el resto de América Latina, ya que en esta década varios países sufrieron problemas de hiperinflación de más tres cifras, como Brasil, Chile o Bolivia; y de más de cuatro cifras, como México o Perú.
8. El BCR llevaba a cabo dos tipos de operaciones monetarias en la economía: por un lado, comprar los dólares que entraban. La segunda operación era llevar a cabo operaciones de mercado abierto vendiendo títulos y comprando colones para evitar presiones inflacionarias debido a un exceso de oferta monetaria. A este proceso es al que le estamos llamando esterilización.



Pero como toda política con un objetivo de contener la inflación, tuvo algún impacto negativo en el crecimiento, como se verá a continuación. En términos de control y predictibilidad de la inflación, el país logró alcanzar y superar la meta, tanto que muchas veces se publicitó como un éxito que además llevaba al país a mantener un equilibrio macroeconómico, cuando en realidad se trata de tan solo una de las variables claves –de al menos 5<sup>9</sup>– que permiten establecer la sanidad macroeconómica de un país.

### Sector fiscal

Tal como se mencionó, uno de los principales objetivos de la implementación de la estrategia neoliberal era lograr un equilibrio macroeconómico interno. Sin embargo, el desequilibrio en el sector fiscal de la economía salvadoreña se encuentra lejos de reducirse y mucho menos de eliminarse (gráfico 3). El discurso político del modelo neoliberal, en el período de transición de la guerra a la paz, expresaba que la finalidad de la implementación de los PAE y PEE era crear condiciones económicas similares a países que han logrado un alto nivel de crecimiento económico después de la finalización de un conflicto bélico (Alemania, Japón, Corea del Sur), una de estas condiciones es lograr un equilibrio fiscal de largo plazo; sin embargo, las sucesivas administraciones presidenciales no parecen haber presentado una voluntad política real de aumentar las bases que permiten financiar el Estado y que este apoye el crecimiento, apoyando a los sectores que más lo necesitan. No se trata de lograr un equilibrio fiscal reduciendo el Estado y gasto del mismo al mínimo, sino de lograr una recaudación fiscal que permita un funcionamiento del Estado eficiente y que coadyuve a mejorar la distri-

bución secundaria del ingreso, mediante una política y un accionar activo en la economía<sup>10</sup>.

Al contrario del equilibrio fiscal esperado y publicitado con la implementación del modelo neoliberal, podemos observar una tendencia creciente del déficit fiscal como proporción del PIB a lo largo del período comprendido entre 1990 y 2010. Dicha tendencia pone de manifiesto que la estabilidad buscada en el sector público no financiero, mediante una serie de medidas tendientes a disminuir el aparato estatal –como la privatización de las empresas públicas que ofrecían bienes y servicios–, no se ha logrado concretizar.

A lo largo de estos veinte años, la carga tributaria de El Salvador se ha mantenido alrededor del 15% (gráfico 3); según Moreno (2004), la principal causa de una baja carga tributaria en el período posterior a los Acuerdos de Paz ha sido que las políticas fiscales han presentado un sesgo claro a favor de la clase empresarial otorgando subsidios y apoyos, eximiendo de impuestos por medio de las zonas francas y permitiendo la elusión e incluso la evasión, al mismo tiempo que la recaudación de impuestos se sesga para que el principal peso de la carga recaiga sobre el consumo (principalmente de los asalariados).

A pesar de la salida del Estado en la prestación de servicios básicos y en la mercantilización de la mayoría de ellos, en realidad el Estado no ha logrado una reducción considerable de su tamaño, al mismo tiempo que gran parte de su gasto corriente evidencia rigidez, por ejemplo debido a que cerca del 80% de este se destina a salarios. Por otra parte, los costos sociales del modelo neoliberal volvieron necesaria la participación del Estado en una política social más activa que pudiera, cuando

9. Las variables que permiten evaluar y monitorear si existe o no equilibrio macroeconómico son: una tasa de inflación baja y estable, una tasa de crecimiento alta y robusta, un déficit fiscal pequeño o lograr el equilibrio fiscal, un déficit de balanza comercial y de pagos manejable o tendencia al equilibrio, crecimiento de los salarios y del tipo de cambio real de acuerdo a lo fundamental de la economía.

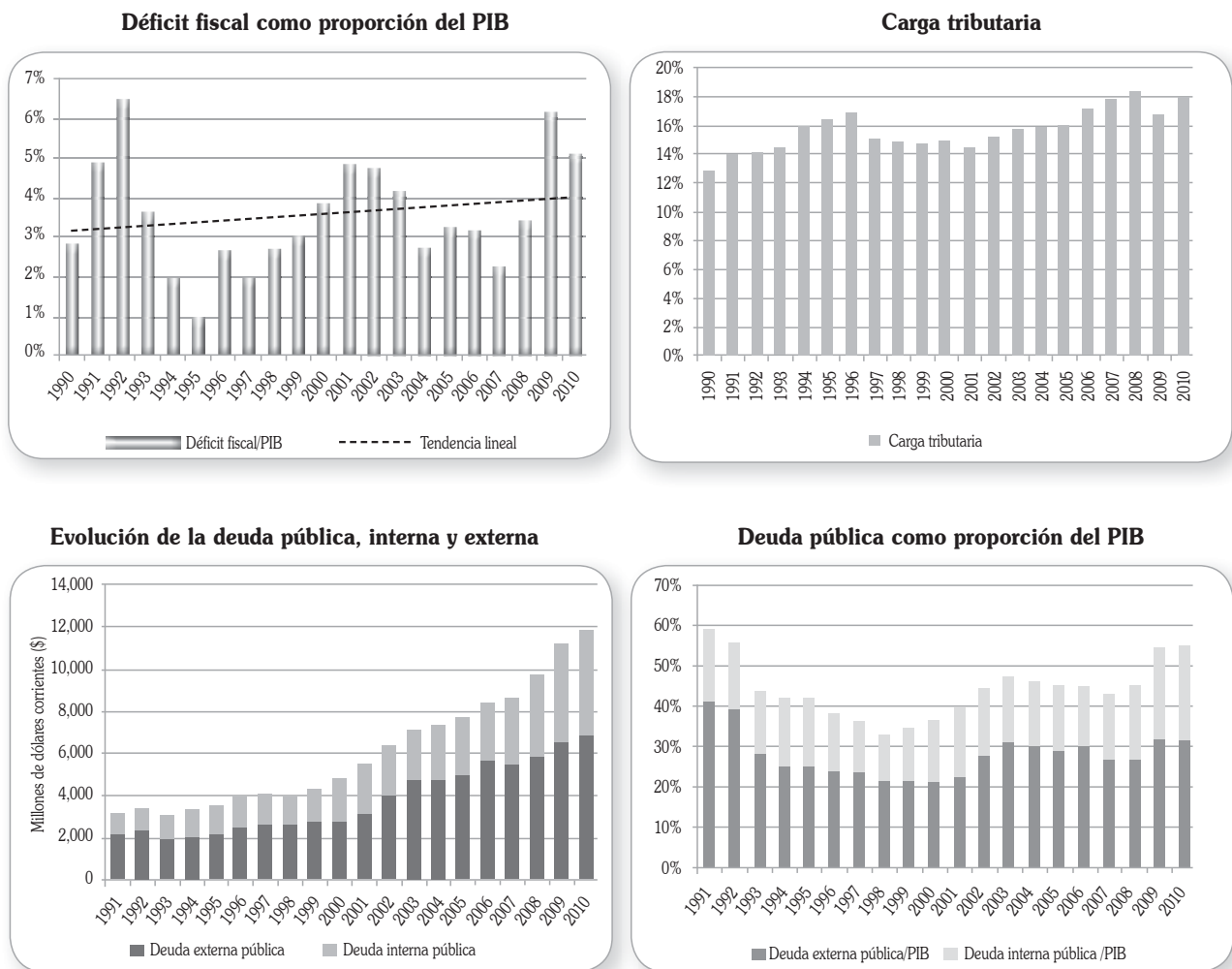
10. Por ejemplo, en 2010, Alemania presentó un nivel de carga tributaria del 38%.

menos, atender a las personas en situación de pobreza; también aumentan las demandas por infraestructura debido a lo clave que resultan para la circulación de las mercancías. Como resultado de una creciente presión por gasto y una baja carga tributaria, la evolución de la deuda pública interna y externa, lejos de reducirse, ha aumentado en términos nominales, y en términos de proporción del PIB logró una tendencia a la baja, cuyo mínimo se dio en la administración de Armando Calderón Sol, pero luego se da un cambio de tendencia

hasta alcanzar niveles por encima del 50% del PIB (gráfico 3, cuadrante inferior derecho).

Este es uno, sino el principal, de los desequilibrios macroeconómico que, lejos de mejorar, se han profundizado a lo largo de estos veinte años. Esta situación en un régimen monetario dolarizado genera una alta vulnerabilidad. Sin duda estamos lejos de lograr un equilibrio fiscal en particular y macroeconómico en general.

**Gráfico 3**  
**Sector fiscal**



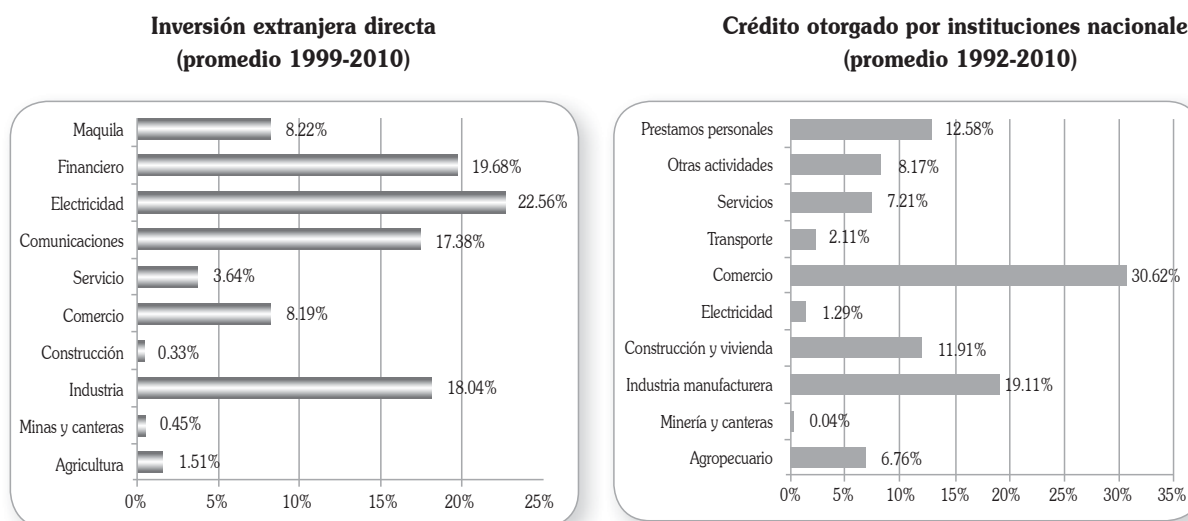
Nota: El déficit fiscal excluye donaciones internacionales e incluye pensiones y fideicomisos. La carga tributaria está calculada como la proporción de los ingresos corrientes y de capital del sector público no financiero en el PIB.  
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

## El crédito y la inversión extranjera directa

La reforma estructural llevó a una reestructuración de los ejes de acumulación del país. Estos cambios se logran por medio de apoyos a los sectores que se quiere potenciar y la

inversión extranjera directa (IED). Y las instituciones financieras, a través de los créditos, responden dirigiendo sus recursos a los ejes de acumulación, en los cuales los retornos están asegurados; al mismo tiempo alejan sus recursos de aquellos sectores que consideran perdedores o, al menos, no ganadores.

**Gráfico 4**  
**Destino de la inversión extranjera directa y el otorgamiento de crédito (porcentajes)**



Nota: En el otorgamiento del crédito, se incluyen instituciones financieras públicas y privadas.  
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

En el gráfico 4, se observa que la mayor parte dicho apoyo ha ido destinado hacia actividades económicas del sector servicios; en el caso de la inversión extranjera directa para el período 1999-2010, el 71.45% de sus saldos fue dirigido hacia dicho sector (incluye sectores financiero, electricidad, comunicaciones, servicio y comercio), mientras que, en el caso del otorgamiento de crédito para el período 1992-2010, el 41.23% fue destinado a dicho sector. Es interesante observar que, para la inversión extranjera, el comercio no es un sector de acumulación privilegiado, pues destinan menos del 10% de la IED total; seguramente, está será más bien infraestructura, como plazas comerciales; no obstante los créditos otorgados para los bancos con plaza

en el país, el sector comercio acapara cerca de la mitad del total de préstamos, con más de diez puntos porcentuales de diferencia con el siguiente sector en importancia.

Así como se evidencian los sectores ganadores, también se evidencian los perdedores, y aquí el sector agrícola resulta notorio, pues –tanto en el destino de la IED como en el destino de los créditos– se encuentra entre los tres últimos lugares.

Lo anterior es un fiel indicador del alto grado de terciarización que la aplicación del modelo neoliberal ha generado en la economía salvadoreña, asimismo, denota un deterioro de los sectores productivos nacio-

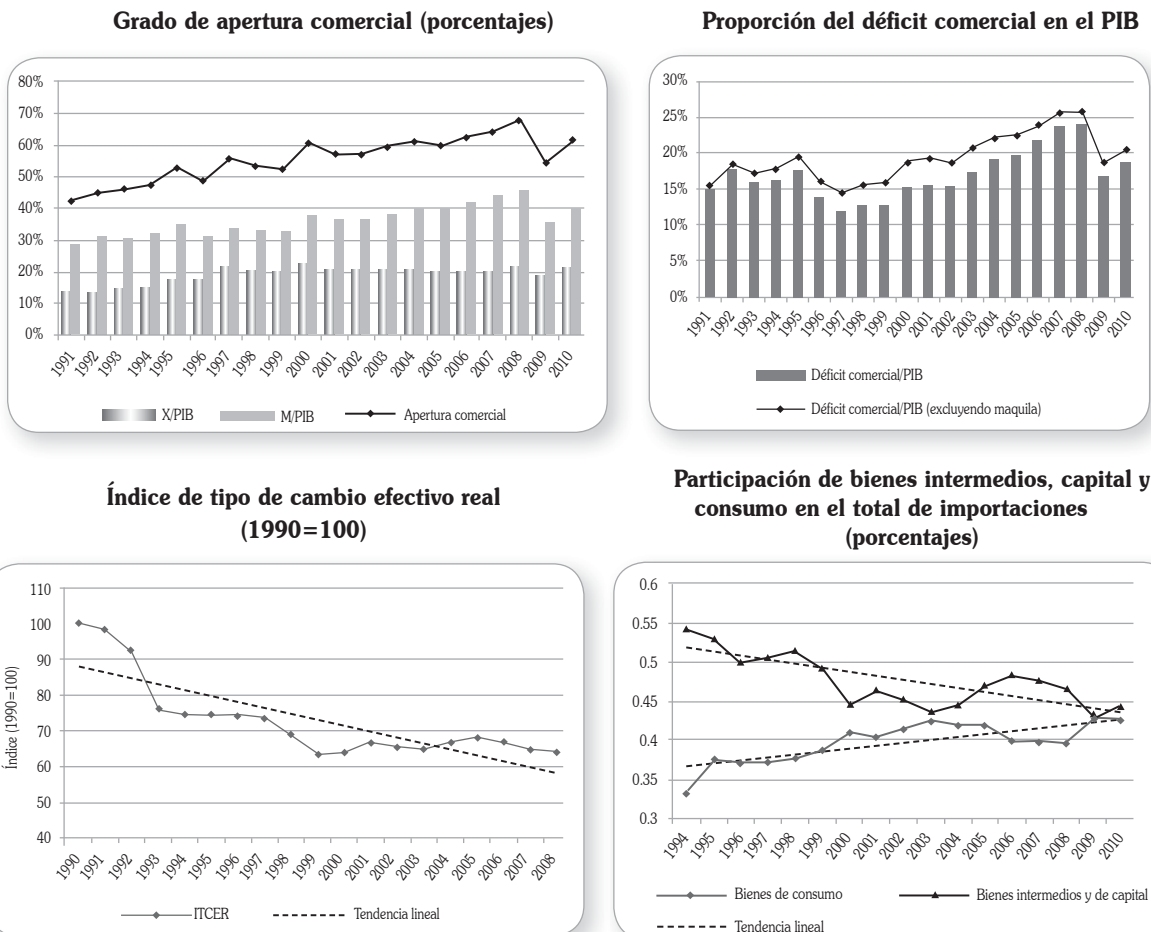
nales, en especial del sector agropecuario, repercutiendo de esta manera en una pérdida de competitividad.

Por otro lado, es importante resaltar que el 12.80% de los créditos otorgados ha tenido como destino los préstamos personales. Esta situación sugiere, por un lado, necesidad de realizar la ganancia de las empresas a través del consumo y, por otro, el que las familias no logran cubrir sus necesidades con los ingresos que perciben, por lo que el endeudamiento es una opción para cierta parte de la población sujeta de crédito.

### Comercio exterior

Uno de los grandes objetivos del PEE era el aprovechamiento de abundancia de mano de obra, con el objetivo de diversificar las exportaciones, hacerlas más competitivas y lograr una mejor penetración en el mercado exportador global. No obstante, el resultado después de dos décadas de supuesto apoyo a las exportaciones ha sido la profundización del desequilibrio externo, evidenciado a través de un déficit comercial de carácter crónico originado por una pérdida estructural de competitividad de las exportaciones nacionales.

**Gráfico 5  
Comercio Exterior**



Nota: El grado de apertura comercial se calculó como la proporción de la suma de las exportaciones e importaciones, con respecto al PIB. X = Exportaciones, M = Importaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva, Fondo Monetario Internacional, Base de datos sobre comercio exterior de las Naciones Unidas y Estadísticas Nacionales de la República de Taiwán.

Una de las medidas insignias del programa de ajuste estructural fue la apertura comercial unilateral al inicio, y luego la firma de tratados de libre comercio (TLC). Esto llevó a un incremento del grado de apertura comercial (este se mide por medio de la proporción de las transacciones de comercio exterior con respecto al PIB), es decir, que como proporción de PIB aumentaron tanto las exportaciones como las importaciones. No obstante este aumento de la apertura comercial, el desempeño de la balanza comercial salvadoreña se ha desmejorado en las últimas dos décadas, como consecuencia de un crecimiento mayor de la participación de las importaciones en el PIB en relación a la participación de las exportaciones.

Lejos de vislumbrarse un equilibrio comercial externo, el déficit comercial con respecto al PIB presenta una evidente tendencia hacia el alza (esquina superior derecha, gráfico 5).

No todas las ramas exportadoras son deficitarias; por ejemplo, los servicios industriales de maquila son una rama con superávit, en cuanto a términos de comercio exterior; sin embargo, secularmente los déficits acumulados de las ramas deficitarias son mayores que los superávits acumulados. La maquila, además de no lograr revertir la tendencia del déficit comercial, presenta condiciones laborales que han sido sujeto de crítica y hasta de demanda frente a la OIT; sin duda, resulta ser adecuada como parte de una solución integral para resolver el problema del desequilibrio comercial.

El tipo de inserción comercial que El Salvador ha logrado a lo largo de estos veinte

años se ha basado más en una competitividad de precios que en calidad o innovación. En esta situación, una variable muy importante es el tipo de cambio efectivo real (TCER). Para el período que nos ocupa, esta variable ha mostrado una tendencia claramente negativa, al caer un 25.92% en el período comprendido entre 1990 y 2008<sup>11</sup>.

Un presupuesto de la liberalización comercial es que, llevando a cabo esta estrategia en el país, se lograría aumentar las importaciones de insumos y bienes de capital de alto contenido tecnológico, lo que a su vez llevaría a un abaratamiento de precios gracias a la reducción de aranceles de estos insumos y bienes de capital; a su vez, esto repercutiría en la reducción de los costos de producción del sector exportador de bienes (en realidad, de todos los sectores que demanden insumos y bienes de capital, ya sea que se trate de bienes transables o no transables<sup>12</sup>), aumentando de esta manera su nivel de competitividad.

A lo largo de estas dos décadas, la participación de las importaciones de bienes intermedios y de capital en el total se han visto reducida, mientras que la participación de importaciones de bienes de consumo ha aumentado. Lo anterior nos demuestra que la economía salvadoreña no ha logrado hacer uso de la supuesta ventaja de la liberalización comercial mencionada anteriormente. Por otro lado, el hecho de privilegiar la importación de bienes de consumo es un indicador de las preferencias por el comercio frente a la producción industrial, con lo cual no se abona al crecimiento de la capacidad productiva que agrega valor.

11. El tipo de cambio efectivo real es el tipo de cambio nominal ajustado por diferencias en el nivel de precios o costos entre los países, es decir, son los precios o costos relativos de los países de la región y sus socios comerciales, expresados ambos en una moneda común. De forma simple, el ajuste se puede entender como el cociente entre la inflación internacional y la inflación interna. Para la construcción del tipo de cambio efectivo real, se ha usado el IPC y se ha tomado una cesta de siete países conformados por la Unión Europea, Guatemala, Corea del Sur, Taiwán, Japón, Estados Unidos y Canadá, que según COMTRADE han representado el 68% del comercio exterior de El Salvador para el período 1963-2010. Dichos datos han sido proporcionados por Roberto Góchez.

12. Como bienes transables se conoce a aquellos que son sujetos del comercio internacional o entre países, y los no transables como aquellos que no lo son.

## Las remesas

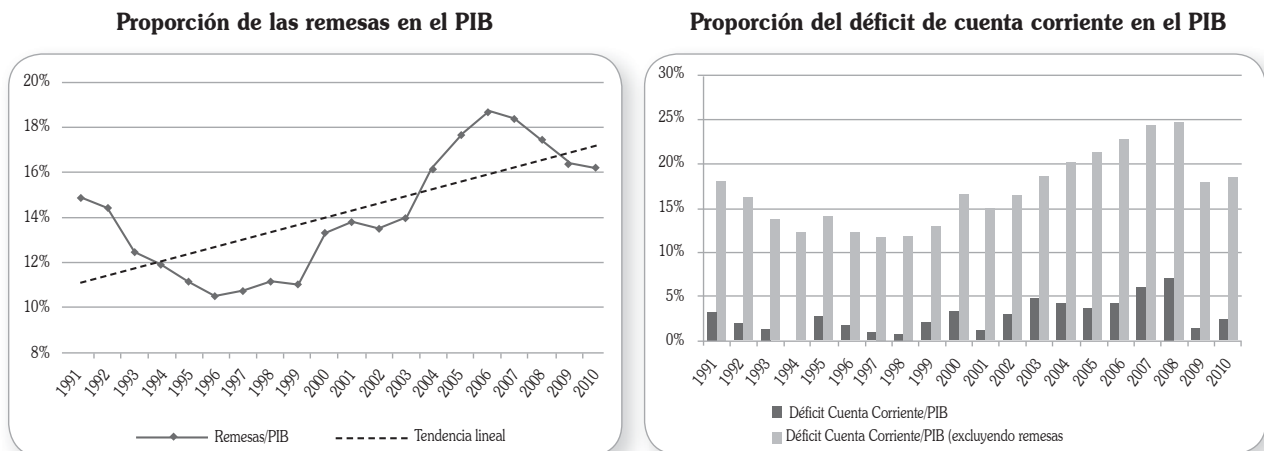
Un déficit comercial crónico requiere de una fuente de divisas suficiente que logre equilibrar la balanza de pagos. En el caso salvadoreño, las remesas han desempeñado este papel a lo largo de las últimas dos décadas, es decir, que la importancia de las remesas ha sido fundamental para cerrar el secular y creciente déficit comercial y en cuenta corriente, lo mismo que para poder sostener el modelo neoliberal en El Salvador.

La evolución de las remesas con respecto al PIB evidencia la creciente importancia de estas también para la economía (gráfico 6). A pesar de su contribución al cierre del déficit en

cuenta corriente, se manifiesta una tendencia a disminuir la cobertura de dicho déficit, principalmente entre el 2005 y 2008.

Si bien este flujo creciente de remesas colabora en amortiguar el desequilibrio externo vía cierre del déficit, también posee el efecto de apreciar todavía más el tipo de cambio, lo que significa una pérdida de competitividad internacional. Esta situación abona a que aumente el ritmo de crecimiento de las importaciones y disminuya el ritmo de crecimiento de las exportaciones, lo cual junto al proceso de liberalización comercial y al dismantelamiento de la política agrícola e industrial, configuró una economía de lento crecimiento liderada principalmente por el consumo y las importaciones (Pleitez, 2012).

**Gráfico 6**  
**Impacto de las remesas**



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

En este punto, conviene reflexionar sobre la sostenibilidad o precariedad de un modelo económico basado en remesas. En primer lugar, dicha circunstancia pone a la economía salvadoreña en una situación vulnerable frente a crisis en la economía mundial, en especial la estadounidense. En segundo lugar, las remesas pueden socavar la capacidad productiva del país mediante la pérdida de competitividad y desincentivo a la producción exportadora que generan.

## Potencialidad del crecimiento económico

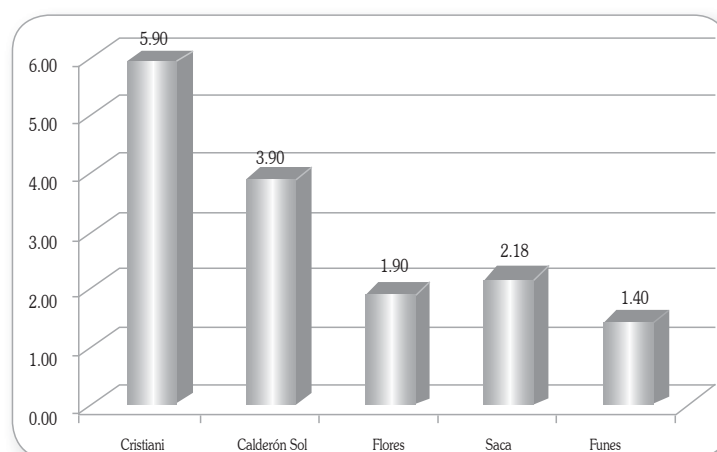
Con la firma de los Acuerdos de Paz, se generó una expectativa de alto y sostenido crecimiento y de camino al desarrollo. Esta expectativa se mantuvo, al menos, durante los primeros años posteriores al conflicto; en 1992, la tasa de crecimiento rondó el 6%. Estas altas tasas de crecimiento se produjeron gracias a lo que se denomina efecto rebote,

tras la depresión económica que impuso la guerra civil, sumado a algunos efectos producto de las expectativas positivas de algunos agentes económicos luego de firmada la paz. Sin embargo, a partir de 1996 hasta el 2001, la tendencia se invirtió, llegando incluso a presentar tasas negativas o de decrecimiento en términos de PIB per cápita. Hasta la fecha, no ha sido posible para el país lograr tasas de crecimiento sostenidas ni siquiera del 4% anual, las últimas tres Administraciones de Gobierno patentizan tasas de crecimiento que, lejos de permitir una mejora en la situación de bienestar de las personas, dificultan este logro

debido a que en términos per cápita el crecimiento incluso es negativo (gráfico7).

Esta sección presenta un cálculo y análisis de lo que se conoce como PIB potencial utilizando el filtro Hodrick-Prescott (HP)<sup>13</sup> para estimar el PIB potencial como indicador de la economía salvadoreña a lo largo de dos décadas de paz. El producto interno bruto potencial de una economía se define, teóricamente, como el nivel de producción máximo alcanzable haciendo un pleno uso de los recursos –dado el trabajo y capital existentes– que un país puede alcanzar sin provocar presiones inflacionarias o deflacionarias.

**Gráfico 7**  
**Tasa de crecimiento promedio anual según administraciones de Gobierno<sup>14</sup>**  
**1989-2011**



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

El producto interno bruto real, es decir, el crecimiento que efectivamente se da en la economía, se encuentra influido por una serie de factores que derivan en que este crecimiento se encuentre por encima o por debajo del PIB potencial. Lo que corresponde a una expansión o una contracción de la economía

en relación a su potencialidad o fundamentos. Esta situación se pone en evidencia mediante un contraste entre el PIB real efectivo y su producto potencial.

Hipotéticamente, cuando una economía logra su producto potencial, es posible que

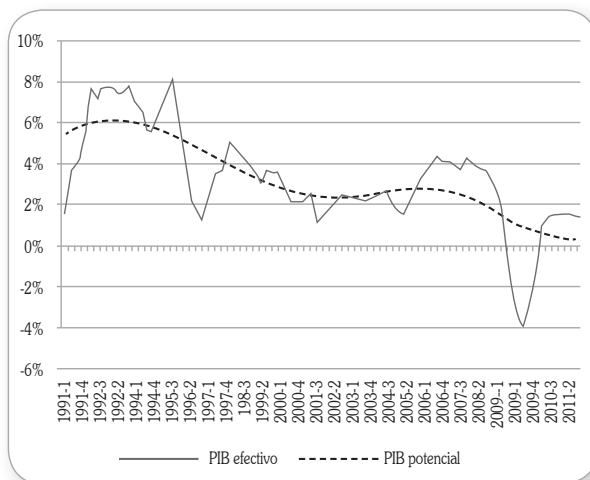
13. Existen varias metodologías para obtener el PIB potencial o de tendencia, tales como la estimación de una función de producción, métodos estadísticos univariados y multivariados. El filtro Hodrick-Prescott pertenece al grupo de los métodos estadísticos univariados.

14. Las Administraciones de Gobierno corresponden a Cristiani (1989–94), Calderón Sol (1994–99), Flores (1999–2004), Saca (2004–2009), Funes (2009–2011).

existan cambios en la demanda de factores, por lo que sus precios serían estables en el tiempo, manteniendo inalterada la estructura de costos de las empresas, lográndose de esta manera que dicha economía mantenga una inflación constante.

El comportamiento del producto potencial de El Salvador es una evidencia empírica de los pobres e, incluso, contraproducentes resultados de largo plazo que el modelo neoliberal ha tenido en el país en dos décadas de paz. El gráfico 8 muestra la tasa de crecimiento del PIB efectivo real trimestral y su producto potencial.

**Gráfico 8**  
**Crecimiento del PIB real trimestral y**  
**producto potencial**  
**(porcentajes)**



Nota: Los datos a partir del año 2005 corresponden a valores preliminares publicados por el Banco Central de Reserva.

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

El producto potencial muestra la capacidad máxima de producción de la economía sin ocasionar lo que se conoce como recalentamiento<sup>15</sup>. Es posible observar que, en El Salvador, dicha capacidad ha tendido a disminuir a lo largo de los últimos veinte años.

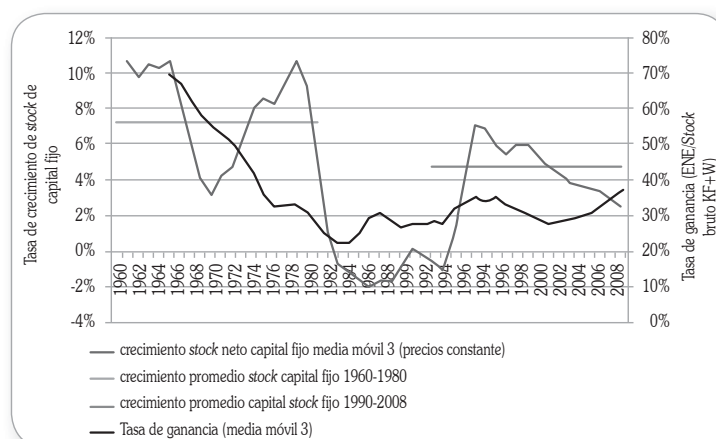
En los primeros años de la última década del siglo pasado, el crecimiento efectivo de la economía del país se situó por encima de su producto potencial. Como ya se comentó, este resultado está influenciado con la actividad económica generada debido a la reconstrucción posguerra.

Este comportamiento puede ser catalogado, teóricamente, como una situación de recalentamiento económico asociado, generalmente, a presiones inflacionarias, dado que, cuando la capacidad productiva de un país no puede seguir el ritmo de la demanda agregada, en el afán de incrementar la producción se incorporaran factores que antes se encontraban ociosos en el aparato productivo, o bien, se intensifica el uso de los que ya se encuentran incorporados; esto genera aumentos en la estructura de costos de las empresas, lo cual se traduce en aumentos del nivel de precios. Lo anterior, además, implica un mayor desgaste de los factores de producción haciendo insostenible este proceso en el tiempo. Esta situación se puede revertir si es que se llevan a cabo inversiones de capital que permitan aumentar la capacidad productiva de las empresas y del país. Lamentablemente, no logra tasas de inversión o de acumulación de capital que permitan preveer una mejora de la capacidad productiva (gráfico 9).

15. Se habla de recalentamiento o sobrecalentamiento económico cuando la economía de un país o región crece por encima de su PIB potencial o de su tendencia normal y la capacidad productiva no puede responder el ritmo creciente de la demanda agregada; esto, generalmente, deriva en inflaciones altas..



**Gráfico 9**  
**Tasas de crecimiento del stock de capital y de la tasa de ganancia**



Fuente: Roberto Góchez, presentación “Elementos económicos para un nuevo modelo de desarrollo”

### 3. Inseguridad económica a través del análisis de la tendencia del PIB

Uno de los principales resultados de la aplicación del PEE y del PAE ha sido la ampliación de lo que se conoce como inseguridad económica. Si bien la inseguridad económica presenta un carácter multidimensional, generalmente se asocia a altos grados de volatilidad en las principales variables macroeconómicas, como resultado del poco control estatal de las mismas.

Según Rodrik (2001), es la falta de cohesión entre los instrumentos de estabilización y la economía real la que genera un ambiente de inseguridad económica, mientras que en el ámbito político este escenario se ve reforzado por la poca efectividad y credibilidad de los espacios de participación y representación a los cuales tienen acceso las personas para ejercer su ciudadanía.

Una manera de analizar el comportamiento del producto es estudiar de manera independiente los componentes tendenciales y cíclicos presentes en su evolución temporal<sup>16</sup>, con el objetivo de obtener evidencia estadística que permita explicar el comportamiento de la economía en términos de la volatilidad del producto<sup>17</sup>. En la descomposición del producto, al componente cíclico<sup>18</sup> del PIB se le atribuyen las fluctuaciones de la actividad económica en el corto plazo, mientras que la tendencia es el reflejo de su comportamiento en el largo plazo. De esta manera, la inseguridad económica se refleja, sobre todo, en la evolución o comportamiento del componente cíclico, en la medida en que las desviaciones del resultado de corto plazo se alejen en sentido positivo y negativo y estas sean de mayor amplitud y con mayores cambios en el sentido del comportamiento del largo plazo; entonces, se infiere una mayor inseguridad o volatilidad económica<sup>19</sup>.

16. En las series de tiempo, es posible identificar tres componentes: tendencial, cíclico y estacional. La serie obtenida del Banco Central de Reserva ya presentaba datos desestacionalizados.

17. Por “volatilidad”, se entiende un comportamiento fluctuante a lo largo del tiempo; gráficamente, se evidencia con picos y valles que se suceden sin un patrón estable a lo largo de los diferentes períodos graficados.

18. El componente cíclico se ha obtenido como la diferencia entre el PIB efectivo real y su tendencia.

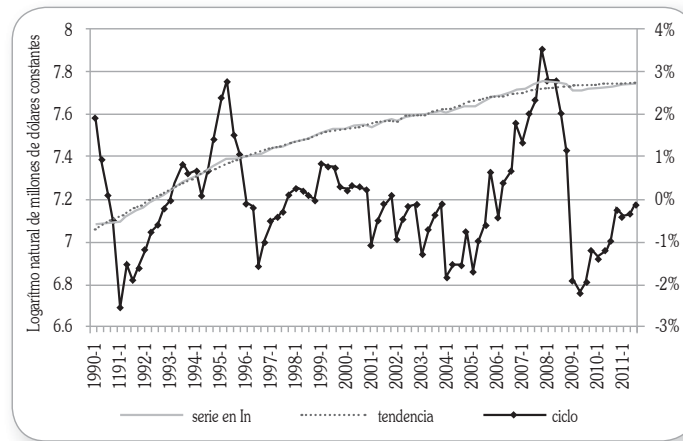
19. Esta forma de medir la inseguridad se aplica a cualquier variable económica que se descomponga en sus componentes estacional, tendencial y cíclico. En este caso, nos centramos en el crecimiento debido a su

En el gráfico 10, se presenta la evolución del PIB trimestral y sus componentes tanto tendencias como cíclicas para las últimas dos décadas. Tal como se puede observar, en el corto plazo el ciclo del PIB real presenta algunos movimientos abruptos que indican un alto grado de volatilidad<sup>20</sup>, cuestión que

genera, a su vez, un ambiente de inseguridad económica.

Las causas de la volatilidad del crecimiento económico se encuentran relacionadas con factores tales como el desempeño del sector externo, el empleo y el comportamiento de la autoridad monetaria, entre otros.

**Gráfico 10**  
**PIB trimestral, tendencia y ciclo del producto real**  
**(logaritmos naturales y porcentajes)**



Nota: Los datos a partir del año 2005 corresponden a valores preliminares publicados por el Banco Central de Reserva.

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

Tal como se ha mencionado en acápites anteriores, el modelo neoliberal ha utilizado la flexibilización laboral como un medio para ampliar las capacidades de generación de beneficios (en el gráfico 9, se observa cómo la tasa de ganancia ha aumentado en las dos décadas anteriores, aumentando alrededor de 10 puntos porcentuales) y como un instrumento de competencia y disminución de costos. Dicha estrategia ha erosionado la calidad del empleo en general, lo mismo que

la capacidad adquisitiva de la clase trabajadora. En promedio, en el período entre 1990 a 2009, el salario mínimo urbano solo logró cubrir cerca de la mitad de la canasta ampliada urbana (53.13%), y el salario mínimo rural solo cubrió 36.85% de la canasta ampliada rural.

Respecto a esto, se había señalado que es característico de la economía en el período de estudio la participación mayoritaria del

importancia para pensar en mejorar el bienestar de las personas y avanzar en lo que se conoce como desarrollo, esto por ser la base material del bienestar.

20. Comúnmente, se utiliza la desviación típica del ciclo del PIB real como una medida de volatilidad. En el caso de la economía salvadoreña, dicho indicador asciende aproximadamente a 1.25%, mientras que el valor máximo del ciclo es de 3.51% y el mínimo es de -2.51%. Como vemos, en este caso la desviación típica esconde desviaciones considerables, pues la amplitud de la variación es ligeramente mayor a 6%.

empleo informal, caracterizado por su mala calidad y precariedad, en relación al empleo formal. Esta situación abona a la inseguridad y violencia económica sufrida por las personas, pues sus derechos económicos y sociales se ven vulnerados al no lograr empleos que les permitan cubrir sus necesidades básicas, con el agravante de enfrentar riesgos sin posibilidad de cobertura<sup>21</sup>.

Lo anterior implica un alto grado de inseguridad económica para la clase trabajadora, debido a que una gran parte de la población, en estas dos décadas de paz, se ha encontrado desempleado o solo ha logrado obtener trabajos que no le ofrecen ningún tipo de seguridad social ni, mucho menos, las prestaciones adecuadas.

Por otro lado, desde la implementación de la Ley de Integración Monetaria y la modificación a la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, que le prohíbe emitir moneda<sup>22</sup>, es decir, desde la puesta en marcha de una dolarización formal en El Salvador, se han limitado las opciones de aplicar políticas económicas estabilizadoras de carácter monetario y cambiario.

A pesar de que una de las razones aducidas para el establecimiento de un régimen monetario dolarizado era que generaba mayor estabilidad económica, la evidencia empírica nos señala que, al contrario de generar una

mayor estabilidad económica, en el período de vigencia de la dolarización la volatilidad del PIB, medida a través de su desviación estándar, ha aumentado, pasando de 1.06% en el período de 1990 a 2000, a 1.41% en el período de 2001 al tercer trimestre de 2011.

Se ha podido constatar que no ha existido un crecimiento económico estable en nuestro país, por lo que dicha situación genera, junto con sus factores explicativos, un ambiente de inseguridad económica que ha limitado, desde un inicio, la capacidad de El Salvador para construir un proceso de paz sustentable, incluyente, que erradique las causas objetivas que en su momento llevaron al conflicto bélico.

### **Análisis sectorial del PIB potencial**

La evolución del crecimiento del PIB esconde la evolución de los diferentes sectores que conforman la economía. En esta sección se realizará un análisis del PIB potencial sectorial. Tal como muestra el cuadro 4, las tres ramas que más crecieron pertenecen al sector servicios de la economía, siendo: Establecimientos financieros y Seguros; Transporte, almacenaje y comunicaciones; y Comercio, restaurantes y hoteles, respectivamente.

Lo anterior es resultado de una serie de políticas económicas que han fomentado el desarrollo del sector servicios en detrimento de los sectores productivos<sup>23</sup> de la economía.

21. Se trata de los riesgos y eventos que enfrenta cualquier persona en su ciclo normal de vida, por ejemplo, accidentes comunes o laborales, embarazos, fallecimiento, pérdida de empleo y otros. Una persona cuyo empleo se ubique en el sector informal está excluida de los beneficios de la Seguridad Social, que incluyen, además de la atención en salud, el complemento de ingreso debido a pérdidas provocadas por lo eventos antes señalados, a excepción de la pérdida de empleo, ya que en el país no existe un seguro de desempleo. Aun para las personas en el sector informal, esta cobertura resulta en muchos casos insuficiente y deriva en una descapitalización del grupo familiar o, incluso, en un descenso en la escala social que los empuje a situaciones de pobreza o de agravamiento de la misma.
22. Por medio de una reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva mediante el D.L. N.º 201, del 30 de noviembre de 2000, publicado en el D.O. N.º 241, Tomo 349, del 22 de diciembre de 2000.
23. Por "sector productivo" se entiende sectores que producen bienes tangibles, como la agricultura, la industria o la construcción. Los sectores de servicios producen intangibles, generalmente consumibles en el acto en que se realizan; por ejemplo, el servicio de comercio en el momento en que se lleva a cabo la transacción de compraventa.

Los efectos de dichas políticas se observan en el comportamiento de la inversión extranjera directa y el acceso a crédito, que han tenido

como rubros principales de destino, actividades del sector servicios.

**Cuadro 4**  
**Crecimiento trimestral promedio y su contribución promedio por ramas**  
**(desde el primer trimestre de 1990 al tercer trimestre de 2011)**  
**(porcentajes)**

Sector	Crecimiento	Contribución promedio
Agricultura, caza, silvicultura y pesca.	1.69%	6.58%
Industria manufacturera y Minas.	3.45%	24.14%
Electricidad, gas y agua.	1.66%	0.13%
Construcción.	2.57%	2.87%
Comercio, restaurantes y hoteles.	3.71%	22.53%
Transporte, almacenaje y comunicaciones.	4.57%	11.56%
Establecimientos financieros y Seguros.	6.29%	5.47%
Bienes inmuebles y Servicios prestados a las empresas.	3.10%	3.22%
Alquileres de vivienda.	1.45%	3.97%
Servicios comunales, sociales, personales y domésticos.	2.08%	3.46%
Servicios del Gobierno.	1.41%	2.28%

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

Es interesante observar que, a pesar de que el sector financiero presentó el nivel máximo de crecimiento promedio en el período, su contribución al crecimiento del producto interno bruto no ha sido significativo (5.47%), lo cual sugiere que la internacionalización de la banca no ha presentado un aporte real al crecimiento económico de El Salvador, aunque sí ha resultado ser una fuente importante de valorización del capital privado y, en los últimos años, del capital transnacional.

Según las estimaciones, la rama que presenta una mayor contribución al crecimiento del PIB es la "Industria manufacturera y minas". No obstante, conviene resaltar el hecho de que esta rama incluye los servicios industriales de maquila, los cuales han tenido un crecimiento anual promedio de 14.76% en el período de 1990-2010, y una participación promedio anual en el crecimiento de la industria manufacturera del 20.06%. Esta situación matiza la contribución al crecimiento, dado que una valoración más exacta de la maquila necesita ser realizada en términos netos, pues en la economía salvadoreña lo único que queda del valor agregado en la

industria maquilera son los salarios, ya que se trata de una industria con escasos encadenamientos productivos y establecidos en zonas que demandan al Estado onerosas exenciones impositivas y protección para sus inversionistas. Por otro lado, la producción maquilera es un tipo de actividad económica que se caracteriza por altos grados de sobrexplotación de la clase trabajadora que labora en ella.

El crecimiento promedio anual de la industria manufacturera, entre 1990 y 2010, asciende a 3.45%, reduciéndose a 3.08% si se excluyen los servicios industriales de maquila. Esto muestra que el sector manufacturero no maquilero, aun con un crecimiento inferior a otros sectores, es el que más aporta al crecimiento del PIB. Conclusión de lo anterior es que, aun sin los servicios de maquila, sigue siendo un sector clave para la economía.

Por otro lado, el sector agropecuario presenta un aporte mayor (6.58% del total) que el sector financiero (5.47% del total) y los servicios industriales de maquila (4.59% del total) al crecimiento del PIB, al mismo tiempo que registra una de las

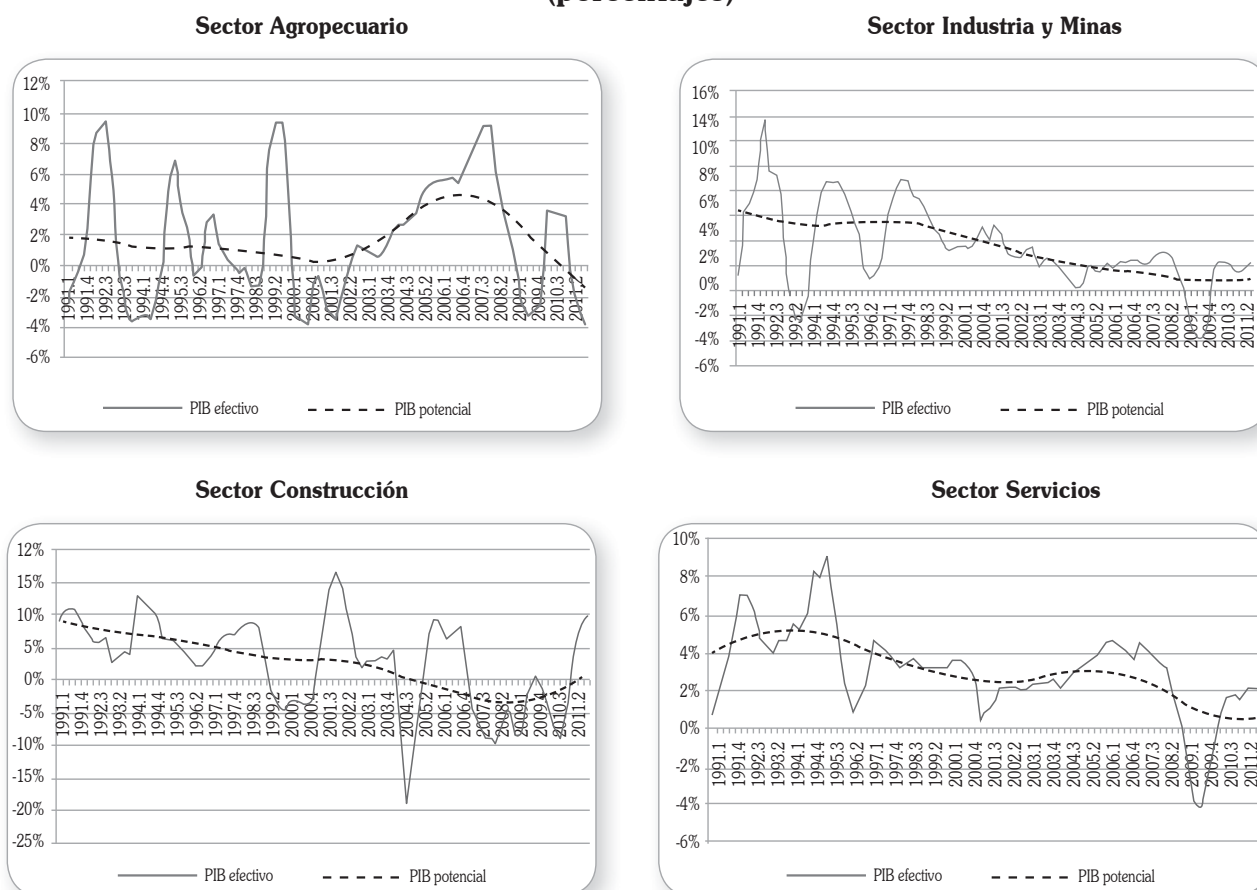
menores tasas promedio de crecimiento en el período (1.69%).

Una valoración de las tasas de crecimiento permite inferir que la implementación del modelo neoliberal ha repercutido en un rezago crónico del sector productivo no maquilador de la economía, cuestión que ha sido un resultado del olvido por parte del Gobierno, en cuanto a políticas económicas que lo impulsen. Como resultado de lo anterior, la capacidad productiva ha mermado a lo largo de los últimos veinte años (gráfico 11). Esta situación refuerza la evidencia empírica sobre

los resultados deficientes que el modelo neoliberal ha tenido en el país a lo largo de dos décadas de paz.

Es importante resaltar, que el sector Agropecuario y el sector Construcción han presentado incluso tasas de PIB potencial negativas, situación que denota el alto grado de deterioro de la capacidad productiva de ambos sectores, a tal punto que, ni siquiera haciendo un uso óptimo de todos sus factores, podrían lograr crecer a tasas positivas sin provocar los problemas derivados del recalentamiento económico.

**Gráfico 11**  
**Crecimiento del PIB real trimestral y su producto potencial**  
**—sectores económicos—**  
**(porcentajes)**



Nota: El sector Servicios se encuentra integrado por las siguientes ramas: Electricidad, gas y agua; Comercio, restaurantes y hoteles; Transporte, almacenaje y comunicaciones; Establecimientos financieros y Seguros; Bienes inmuebles y Servicios prestados a las empresas; Alquileres de vivienda; Servicios comunales, sociales, personales y domésticos; y Servicios del Gobierno.  
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

Irónicamente, este escenario se presenta en un sector que, al inicio del proceso de transición del conflicto bélico a la paz, poseía el mayor nivel de PIB potencial promedio en el período 1991-1992 (8.37%), lo cual arrojaba altas expectativas sobre su desempeño en la creación de la infraestructura necesaria para una consolidación del proceso de paz<sup>24</sup>. Es decir, que uno de los resultados de la firma de los Acuerdos de Paz, los cuales allanaron el camino para el establecimiento del modelo neoliberal en el país, es haber desmantelado la capacidad productiva del sector agropecuario con las consiguientes consecuencias en pérdida de bienestar de la población residente en las zonas rurales y en la profundización de inseguridad y vulnerabilidad alimentaria<sup>25</sup> al depender de las importaciones de alimentos, típicamente de frijol y maíz.

Al verificar el comportamiento de la relación de la producción efectiva con respecto a su producto potencial, de manera comparativa entre sectores, se constata que, en alrededor de la mitad del período, todos los sectores han registrado su producción efectiva por debajo de su producto potencial (ver gráfico 9). Los sectores Agropecuario y Construcción han sido los que presentan el mayor número de trimestres de producción efectiva inferior a su potencial, registrando el 57.83% y 50.60% del período respectivamente.

Para comprender mejor el comportamiento de las fluctuaciones de la producción salvadoreña, es posible confirmar analizando, de manera desagregada, la inestabilidad que ha presentado la economía en su conjunto.

El gráfico 12 muestra la descomposición de la serie del PIB trimestral de cada uno de los sectores en su tendencia y ciclo. Al analizar

de manera comparativa la volatilidad de los sectores económicos, se observa que el sector Construcción es el que posee el mayor nivel, alcanzando una desviación estándar de su componente cíclico del 4.41%, mientras que el sector Agropecuario alcanzó un 2.46% en el período. Los sectores Servicios e Industria y Minas también presentan niveles de volatilidad, 1.34% y 1.63%, respectivamente; no obstante, no alcanza los niveles de los sectores más inestables.

Uno de los principales factores de incidencia en la volatilidad del sector agropecuario es la exposición ante la que este se encuentra en los mercados internacionales. Dicha exposición se encuentra marcada por bajos niveles de tecnificación en sus procesos productivos. Asimismo, aparte de la volatilidad de los precios internacionales de los bienes primarios, tienen que enfrentarse a competidores, como Estados Unidos y la Unión Europea, que aplican medidas proteccionistas que posibilitan una caída de los precios.

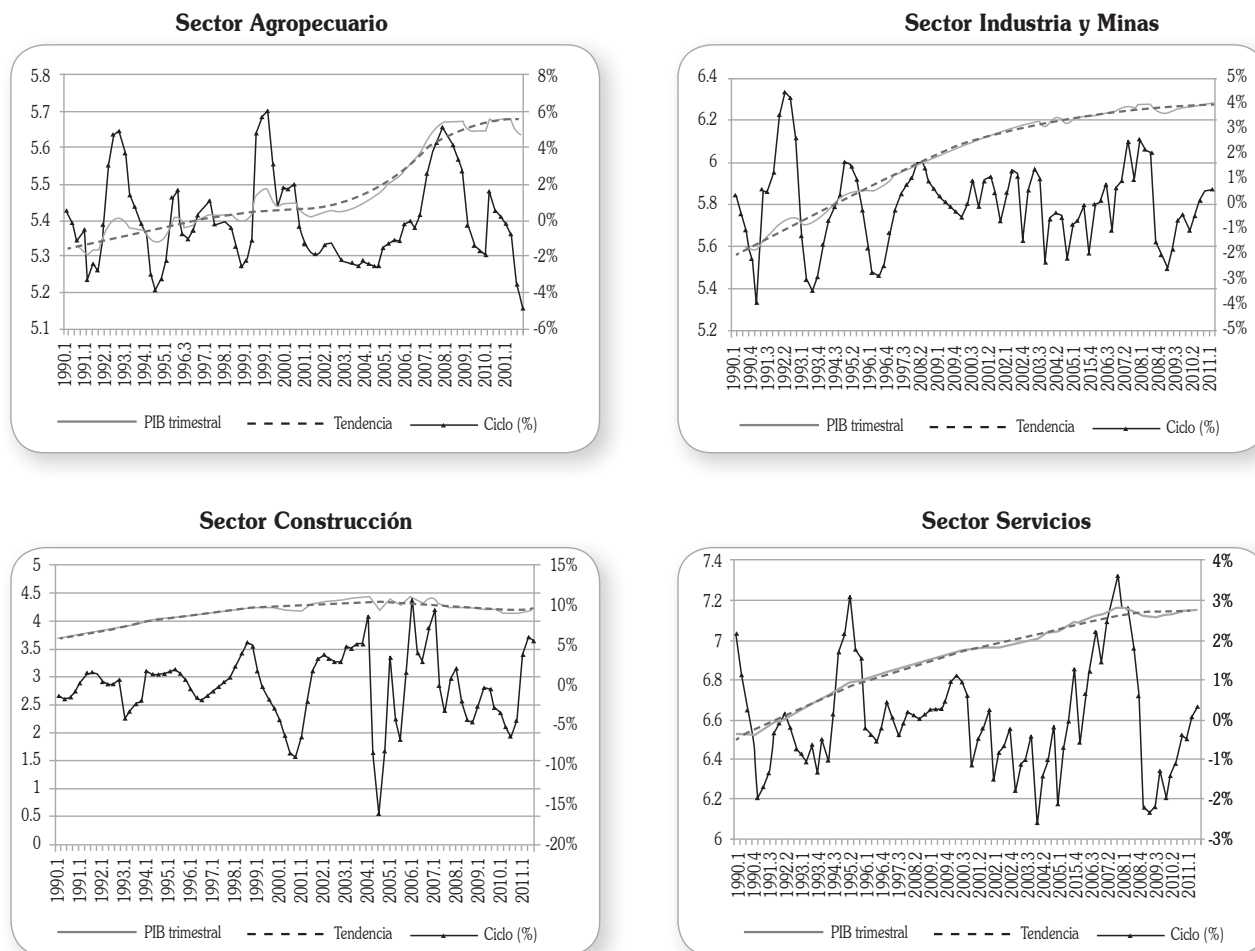
La volatilidad del PIB del sector construcción es el resultado de alzas en el precio de sus insumos y la falta de apoyo crediticio, ya sea público o privado. En promedio, solo el 11.91% del crédito brindado por las instituciones financieras fue dirigido hacia dicho sector, mientras que el sector servicios recibió el 41.23% a lo largo del período (ver gráfico 4).

Existe una relación inversa entre acciones gubernamentales de política económica y la volatilidad del PIB; por lo tanto, no es de sorprender que los sectores más abandonados, como el sector agropecuario y el sector construcción, presenten los índices de volatilidad más críticos.

24. Es posible observar un fuerte incremento en el comportamiento de la producción agropecuaria en el período relativo a la administración presidencial de Elías Antonio Saca, asociado a alteraciones de las estadísticas económicas. Actualmente, el BCR se encuentra en un proceso de investigación y revisión de estas cifras.

25. Y sobre todo de soberanía alimentaria, al evitar, prácticamente, que la producción de granos básicos sea suficiente para abastecer la demanda nacional y, más bien, comprometer la capacidad productiva de nuestro sector agropecuario.

**Gráfico 12**  
**PIB trimestral, tendencia y ciclo del producto real**  
**—sectores económicos—**  
**(logaritmos naturales y porcentajes)**



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

Un indicador relevante es que los sectores más volátiles son intensivos en el uso de mano de obra, por lo que su inestabilidad provoca inseguridad y violencia económica para una parte considerable de la clase trabajadora<sup>26</sup>.

Retomando el cuadro 4, se puede observar que las ramas pertenecientes al sector

Servicios presentan tasas de crecimiento y porcentajes de contribución al PIB muy desiguales, por lo que conviene analizar el aporte que sus principales ramas han hecho al crecimiento de su PIB, así como indicar y comparar las tendencias de sus productos potenciales y la volatilidad que han registrado en los últimos veinte años.

26. Según EHPM (2010), los ocupados de los sectores Agropecuario y Construcción representaban un 26.15% del total.

El cuadro 5 nos muestra que la rama que más ha contribuido, en promedio, al crecimiento del PIB del sector Servicios es “Comercio, restaurantes y hoteles”. Tomando

en cuenta que dicha rama es, también, la que más contribuyó al crecimiento del PIB total, podemos confirmar el alto grado de tercerización de la economía.

**Cuadro 5**  
**Crecimiento trimestral promedio, contribución al crecimiento y volatilidad**  
**–ramas del sector servicios–**  
**(porcentajes)**

Rama	Crecimiento	Contribución promedio <sup>1</sup>	Volatilidad <sup>2</sup>
Comercio, restaurantes y hoteles.	3.71%	42.91%	2.04%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones.	4.57%	22.10%	2.12%
Establecimientos financieros y Seguros.	6.29%	10.47%	4.64%
Otros	1.76%	24.52%	1.01%

Nota: El período de estimación es desde el primer trimestre de 1990 al tercero de 2011.

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

Servicios es un sector de apoyo para el resto de sectores productivos de la economía, por lo que la volatilidad que presentan sus ramas se traslada también al resto de la economía. A su vez, es el sector financiero el que presenta la mayor volatilidad entre las principales ramas del sector Servicios, por lo que, dicha situación repercute en la inestabilidad de la economía en su conjunto vía el acceso a créditos e incertidumbre financiera.

Realizando un análisis comparativo del PIB potencial entre las principales ramas del sector Servicios, observamos que las tres más importantes poseen una clara tendencia negativa a lo largo del período de estado de paz en El

Salvador (gráfico 13). Lo anterior expresa que la pérdida de capacidad máxima de producción del sector Servicios encuentra su causa en el desgaste de dicha capacidad por parte de sus principales ramas.

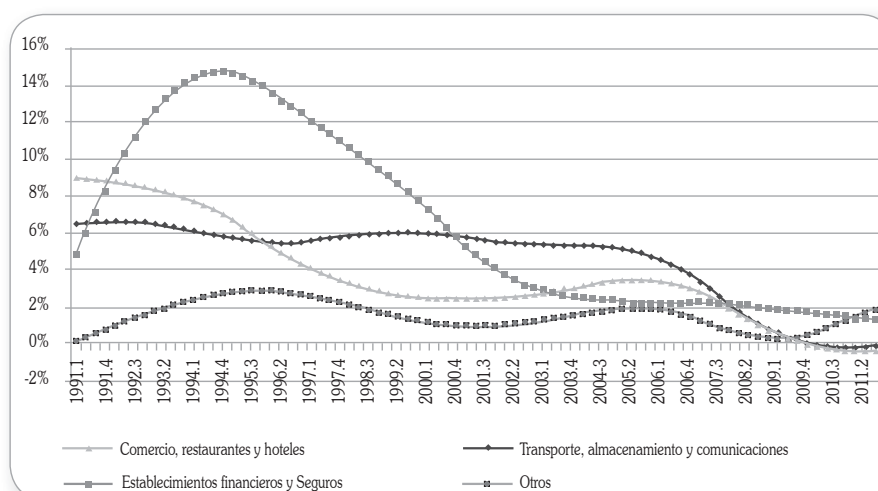
En los últimos dos años, las ramas “Transporte, almacenamiento y comunicaciones” y “Comercio, restaurantes y hoteles” han registrado tasas de PIB potencial negativas, situación que revela el alto grado de deterioro de la capacidad productiva de ambas, a tal punto que, incluso alcanzando el nivel óptimo de su capacidad productiva, no podrían lograr crecer positivamente a menos que entren procesos de recalentamiento económico.

27. Se refiere a la contribución promedio de cada rama al crecimiento del sector Servicios.

28. La volatilidad está estimada como la desviación típica del componente cíclico del PIB real de cada rama.



**Gráfico 13**  
**Producto potencial de las principales ramas del sector servicios**  
**(porcentajes)**



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

Identificando el comportamiento de la relación de la producción efectiva con respecto a su producto potencial, se confirma que, en alrededor de la mitad del período, todas las ramas han exhibido una producción real efectiva por debajo de su producto potencial<sup>27</sup>.

#### 4. Reflexiones finales

El final del conflicto bélico gracias a la firma de los Acuerdos de Paz logró configurar una situación propicia para la instauración y consolidación del modelo económico neoliberal en el país. De esta manera, se dedicaron más recursos y se llevaron a cabo más políticas a lograr la reforma económica estructural del país, que a una verdadera reconstrucción. A pesar de que el discurso formal ponía énfasis en dicha reconstrucción tanto a nivel de las acciones desde el Estado como a través de los resultados –inherentes– de este nuevo modelo, lo cierto es que lo que se logró fue todo lo contrario.

En efecto, en el presente análisis se evidencian varias situaciones que apuntan a confirmar que los últimos veinte años desde la firma de los Acuerdos de Chalputepic que pusieron fin al conflicto armado han contribuido a que en el país se consoliden con veinte años de inseguridad y violencia económica para una gran parte de la población. Entre los principales resultados que concurren a esto tenemos:

- Los desequilibrios macroeconómicos, lejos de mejorar en su situación, presentan una tendencia a profundizarse; sobresalen el desequilibrio externo, el fiscal y la baja tasa de crecimiento.
- Como resultado de esta profundización de los desequilibrios, la vulnerabilidad de la economía frente a choques externos, ambientales y a su propio desenvolvimiento es mayor. Además, se profundiza gracias al establecimiento de un régimen monetario dolarizado.

29. En las ramas “Comercio, restaurante y hoteles” y “Transporte, almacenamiento y comunicaciones”, el 53.01% de los trimestres; y en las ramas “Establecimientos financieros y Seguros” y “Otros”, el 48.19%.

- c. Estas dos situaciones de mayor desequilibrio y vulnerabilidad se resuelven gracias al flujo de dólares que provienen de las remesas que los salvadoreños residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos, envían. Es decir, que la precaria estabilidad que se logra en el país descansa sobre los hombros de los millones de salvadoreños y salvadoreñas que sacrifican sus vidas emigrando del país en condiciones de inseguridad, vulnerabilidad y permanente violación de sus derechos humanos y laborales, con lo cual el país contribuye a la violencia económica e inseguridad que enfrentamos dentro y fuera del país.
- d. El aparato productivo nacional presenta un alto nivel de volatilidad que genera un ambiente de inseguridad económica y muestra una caída de la capacidad óptima de producción a lo largo del período. Dichas cuestiones, obstruyen la consolidación de un proceso de paz sólido e incluyente a largo plazo.
- e. Las posibilidades de revertir estas tendencias no parecen ser demasiado altas debido a la incapacidad de reflexión crítica de las autoridades estatales, las cuales –lejos de llevar a cabo acciones y de decretar leyes que reviertan o al menos interrumpen el avance del neoliberalismo en el país– consolidan un modelo que demuestra ser excluyente violento e inseguro para la mayoría de la población.

El establecimiento de la paz civil logró que se avanzara en la garantía de los derechos políticos y algunos civiles; no obstante, al mismo tiempo contribuyó al establecimiento de un modelo económico que evidencia una permanente violación de los derechos económicos y sociales para la mayoría de la población, lo que contribuye a la violencia e inseguridad económica que sufrimos.

Desde nuestro punto de vista, es imperativo hacer un alto para reflexionar sobre el camino andado; más allá de las meras

conmemoraciones de un hecho histórico fundamental para el país, se necesita reflexión crítica teniendo como horizonte el bienestar de las mayorías y, sobre todo, una praxis estatal consecuente con maximizar el bien común. Por el momento, parece ser que esto no es la norma, sino la excepción.

### Bibliografía

- Álvarez, I. y Góchez, R. (2009). *La dinámica de la actividad maquiladora en El Salvador 1990-2008*. Primera edición, San Salvador: Centro de Estudios y Apoyo Laboral (CEAL).
- Araque G., Gloria María y Ospina Vélez, Adriana. *La violencia económica hacia las mujeres en El Salvador: aproximaciones a un problema social invisibilizado*. Primera edición, San Salvador: PROGRESSIO, 2008. 112 pp.
- Breiger, P. (2002). “De la década perdida a la década del mito neoliberal”. Publicado en *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (AAVV), Buenos Aires: Ed. CLACSO.
- Casilda, R. (2005). *América Latina: del Consenso de Washington a la agenda del desarrollo de Barcelona*. Economía y Comercio Internacional/ América Latina Documento de Trabajo (DT) 10/2005. Real Instituto Elcano, Estudios Internacionales y estratégicos.
- Durán, T., Hernández, R., Merino, V., Reyes, Y. (2010). *Las políticas de ajuste estructural en El Salvador: impacto sobre la inversión y distribución (1990-2010)*. Tesis de licenciatura. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. San Salvador.
- Escobar, A., García, E., Morales, E. (2011). *Impacto de la apertura comercial en la competitividad internacional y la distribución del ingreso en El Salvador*:

- 1990-2010. Tesis de licenciatura. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador.
- Escobar Miranda, Julia Maritza; Funes Flores, María Teresa; Herrera García, Liliana Michelle. (2011). *Análisis de la precarización laboral en El Salvador a partir de la introducción del actual modelo de acumulación de capital 1990-2009*. Tesis de licenciatura. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador.
- Galtung, Joha. “Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipología”. En *La violencia y sus causas*. Editorial UNESCO, 1981, pp. 91-106.
- Gobierno de El Salvador. *Ley de Integración Monetaria*. Decreto Legislativo N.º 201, del 30 de noviembre de 2000, publicado en el D.O. 241, tomo 349, publicado el 22 de diciembre de 2000.
- Gobierno de El Salvador. *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador*. Decreto Legislativo N.º 746 del 22 de marzo de 1990, D.O. 80, tomo 311, publicado el 3 de mayo de 1990.
- Góchez Sevilla, Roberto. “Elementos económicos para un nuevo modelo de desarrollo”. Presentación en Power Point para el Primer Foro Económico UTEC: “De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo”.
- Herrera, Remy. *Estado y crecimiento. Contra la ciencia (ficción) neoclásica*. MAIA ediciones, 2010. Colección Claves para Comprender la Economía.
- Izquierdo, Javier. “De la globalización económica como forma de violencia económica”, Cuadernos de relaciones laborales, N.º 15, 1999, págs. 139-179.
- Lara, E. (2002). *El Salvador a trece años de políticas de ajuste y estabilización económica*. Consultado el 14 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%202/articulo2.pdf>
- Lucero, Zula. “Prostitución y trata de personas: violencia simbólica y económica”, ICEV. Revista Estudios de la Violencia, N.º 10, 2010, págs. 1-16.
- Max-Neef Manfred, Elizalde Antonio y Hopenhayn Martín. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago, Chile, otoño 1986. Versión digital disponible en: [http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh\\_1.html](http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh_1.html).
- Martínez, J. (2012). Entrevistada en “Miradas, 20 años de Acuerdos de Paz sin acuerdos económicos”, El Salvador. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Enero de 2012.
- Melhado, Óscar. *El Salvador, retos económicos de fin de siglo*. Colección Estructura y Procesos, serie menor, volumen 27. UCA Editores. San Salvador, 1997.
- Montesino, M. (2000). *Flexibilización del mercado laboral en El Salvador*. Consultado el 8 de enero de 2012. Disponible en: [http://www.saprin.org/elsalvador/research/els\\_chap4.pdf](http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap4.pdf).
- Moreno, R. (2004). *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones*. Barcelona: Fundación Tam-Tam.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano, El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente*.
- SAPRIN (2000). *El impacto de los programas de ajuste estructural y estabilización econó-*

*mica de El Salvador*. Consultado el 15 de enero de 2012. Disponible en: [http://www.saprin.org/elsalvador/research/els\\_chap4.pdf](http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap4.pdf).

### Fuentes de datos consultadas

Banco Central de Reserva de El Salvador. (BCR) *Bases de datos estadísticas económicas-financieras y de comercio exterior*. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/?cat=1296&title=Estad%EDsticas&lang=es>

Banco Central de Reserva de El Salvador. (BCR) *Revistas trimestrales*. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/?cat=1129&title=Revista%20Trimestral&lang=es>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (1998-2009). *Encuesta de Hogares de*

*Propósitos Múltiples (EHPM)*. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/>

Fondo Monetario Internacional.(FMI). *Estadísticas financieras internacionales (IFS)*. Disponible por suscripción en: <http://www.imf.org>

Instituto Salvadoreño del Seguro Social. (Varios años). *Boletines Estadísticos*. San Salvador, El Salvador.

Organización de las Naciones Unidas. *Base de datos de estadísticas de comercio exterior de las Naciones Unidas (COMTRADE)*. Datos descargados con el programa del Banco Mundial “World Integrated Trade Solution” (WITS). Disponible en: <http://wits.worldbank.org/wits/>