

Artículos

Análisis de la coyuntura económica Primer semestre del 2003

Departamento de Economía de la UCA¹

Resumen

En esta ocasión se presenta un análisis crítico de la gestión de la política fiscal del gobierno de Flores, la cual muestra deterioro. El gobierno no solo no ha podido incrementar la captación de impuestos, sino que también ha devuelto una mayor proporción de los impuestos recibidos de forma bruta. La segunda parte del informe incluye la evolución reciente y el estado de los diferentes sectores que componen la economía del país. De acuerdo con los resultados, la economía continua en su ciclo de bajo crecimiento, sin señales claras de recuperación. En un régimen de dolarización, en el cual prácticamente no existe la política monetaria, la política fiscal es el instrumento que el gobierno tiene para ayudar a lograr los objetivos de crecimiento, al mismo tiempo que es fundamental para mantener la estabilidad macroeconómica. En este contexto, la política fiscal del gobierno tiende a romper con la estabilidad macroeconómica y a profundizar el lento crecimiento de la economía nacional. Por tanto, no sólo hay que tratar de mejorar la gestión del sector fiscal, sino también la del sector externo. Mejorar el desempeño en el sector externo implica mejorar el desempeño de las exportaciones. Mientras esto no mejore sustancialmente, serán las remesas y el endeudamiento los "estabilizadores" de los desequilibrios anuales de corto plazo; sin embargo, esta situación no es sostenible a mediano y largo plazo.

1. Informe elaborado por Aída Argüello de Morera, Beatriz Escobar, Xiomara Hernández, Francisco Lazo y Lilian Vega. Lilian Vega participó en la edición del documento final, el cual también fue enriquecido con las observaciones y aportes del Departamento de Economía.

1. Introducción¹

En este análisis de coyuntura se presenta la coyuntura económica general del semestre y un tema importante. En esta ocasión se presenta un análisis crítico de la gestión de la política fiscal del gobierno. En la coyuntura económica, la evolución del sector externo está más desarrollada para un análisis posterior más detallado. Estos temas están relacionados con la estabilidad macroeconómica, la bandera de éxito de los últimos gobiernos. A pesar de las declaraciones de las autoridades económicas, aquí se ha insistido en la precariedad de dicha estabilidad, sobre todo en los sectores fiscal y externo. Es por ello que se dedica el apartado especial al primero de ellos, y se profundiza en el segundo.

La evaluación de la gestión fiscal de los cuatro años de gobierno de Flores muestra deterioro. Existe consenso respecto a la mejora de todos los indicadores fiscales, desde el inicio del primer gobierno de ARENA, pero sobre todo, después de los acuerdos de paz. Sin embargo, con el segundo gobierno volvieron a encenderse las luces de alerta sobre la gestión fiscal. La tasa de imposición o presión tributaria promedio durante el gobierno de Flores ha sido menor que la del período 1993-1998. El gobierno no solo no ha podido incrementar la captación de impuestos, sino que también ha devuelto una mayor proporción de los impuestos recibidos de forma bruta, en otras palabras, ha tenido una menor capacidad de recaudación y ha devuelto más que en los períodos anteriores.

La política tributaria actual es más regresiva que la de los períodos pasados, aunque los impuestos directos han aportado un promedio del 40 por ciento del total de los impuestos, mientras que, entre 1993 y 1998, dicha relación alcanzó el 35 por ciento. Entre 1993 y 1998, las empresas aportaron el 57 por ciento del total pagado de impuesto sobre la renta, pero en la gestión de Flores, ese aporte se ha reducido al 54 por ciento. En el año 2002, el aporte se redujo al 42 por ciento, es decir, que del total de ingresos tributarios provenientes de la renta que llegan al fisco, la mayor parte es aportada por los trabajadores (cerca del 60 por ciento el año pasado), mientras que las empresas aportan menos.

La inversión pública del gobierno actual es el 3 por ciento del PIB, mientras que en el anterior fue del 3.6 por ciento, aun cuando hubo un repunte fuerte, después de los terremotos del año 2001.

Durante el gobierno de Flores, el promedio anual del ahorro corriente —la diferencia entre la totalidad de ingresos corrientes recibidos y el monto de gastos corrientes o de funcionamiento realizados— asciende a 29.2 millones de dólares, mientras que el de 1993 a 1998 fue de 174 millones de dólares, incluyendo el año 2000, cuando hubo un ahorro negativo de 80.3 millones de dólares.

De 1993 a 1998, el saldo de la deuda se incrementó en el 35.3 por ciento, con un saldo final de 3,580 millones de dólares. En los cuatro años del gobierno actual, ese saldo se ha elevado en 2,935 millones de dólares, que representan un crecimiento del 82 por ciento.

La segunda parte del informe incluye la evolución reciente y el estado de los diferentes sectores que componen la economía del país. La actividad económica continúa en el ciclo de lento crecimiento, el Índice de la Actividad Económica (IVAE) de todos los sectores muestra un crecimiento cercano a cero, con excepción del sector electricidad. No obstante que el crecimiento del PIB trimestral, según el Banco Central de Reserva, es de 1.7 por ciento y a que el gobierno mantiene la proyección de un crecimiento de la economía, al final de año, de entre el 2.5 y el 3 por ciento.

En general, el comportamiento de los precios principales —inflación, salario y tasas de interés— ha mostrado una tendencia decreciente, en el primer semestre del presente año. Es de resaltar el comportamiento inflacionario del grupo de vivienda, el cual ha presentado tasas de variación mayores que el promedio y llegó a alcanzar tasas cercanas al 7 por ciento, en el último trimestre del año pasado. El primer semestre de este año ha presentado tasas de variación mayores que las del mismo período del año 2002.

El sector externo se caracteriza por un déficit comercial crónico y por la existencia de flotadores externos (remesas familiares), que han permitido saldar dicho déficit. Asimismo, hay un déficit en cuenta corriente, saldada por una cuenta de capital y financiera superavitaria que, al final, decanta la balanza de pagos hacia un saldo positivo, pero, a costa de endeudamiento externo.

Dentro de la balanza comercial, la exportación principal es la maquila bruta². El café continúa siendo, pese a todo, el principal rubro de exportación,

2. La maquila bruta incluye en su valor los materiales importados, lo cual significa más del 75 por ciento del valor.

después de la maquila. Las importaciones principales son las de bienes de consumo e intermedios. En último lugar, se encuentran los bienes de capital, necesarios para incrementar la productividad. A pesar de la agresividad de la apertura comercial del gobierno, el país continúa dependiendo de un solo socio comercial: Estados Unidos, con el que mantiene más del 50 por ciento del comercio, lo cual vuelve la economía nacional vulnerable a los ciclos económicos de ese país.

En el primer semestre del año, el gobierno aumentó los ingresos corrientes (10.4 por ciento), en un porcentaje mayor al del crecimiento de los gastos corrientes (7.3 por ciento), lo que significa una reducción de la presión y del déficit fiscal, el cual pasó de 129 a 11 millones de dólares. Sin embargo, esta reducción se logró disminuyendo la inversión, a pesar de que una

parte está programada, en los préstamos vigentes. La presión fiscal del primer semestre del año fue del 10.6 por ciento. El crecimiento de los impuestos con respecto al mismo período del año pasado es del 3.4 por ciento, el 8.4 por ciento proviene del FOVIAL y el 3.2 por ciento de los impuestos.

El sector crediticio muestra tasas positivas de crecimiento, con lo cual revierte la tendencia del año 2001 y de la mayor parte de 2002. La colocación de créditos en el sistema bancario se concentra en los sectores de vivienda, comercio e industria, en ese orden; aunque dentro del sector existen diferencias —los bancos *Agrícola* y *Salvadoreño* concentran sus carteras en el sector comercio (20.53 y 31.51 por ciento, respectivamente), el *Cuscatlán* en vivienda y construcción (18.15 y 18.06 por ciento).

2. La política fiscal (1999-2003)

El gobierno de Flores ha entrado en su último año. Por lo tanto, el tiempo para las reformas ha pasado. En el último año, el gobierno se suele paralizar, sobre todo cuando sus decisiones pueden afectar negativamente la intención de voto. En los siguientes doce meses, el gobierno actual podrá realizar muy poco en materia fiscal.

Un determinado gobierno es evaluado por su comportamiento fiscal. Si el déficit fiscal es bajo, es posible que sea resultado de una adecuada política de ingresos públicos, o bien de una reducción en el nivel del gasto corriente o de funcionamiento. También puede ser causa de una buena combinación de ambos aspectos. Si el déficit fiscal es bajo, redundará en una deuda pública estable y controlada. Pero si es cuantioso, el saldo de esa deuda aumentará y presionará hacia el deterioro económico. Por el lado de los egresos, si gasta en

funcionamiento en beneficio directo de la población, como puede ser el salario de maestros y del personal médico, esos gastos están justificados. Pero si destina el gasto para comprar vehículos de lujo, reacondicionar oficinas, viajar, contratar personal superfluo con altos salarios, estos gastos con dificultad pueden justificarse como acciones a favor de la población.

El adecuado control de ingresos y egresos es también una componente importante, en materia fiscal. No es lo mismo contar con sistemas adecuados de control de la evasión de impuestos, a ser débil. Tampoco es lo mismo contar con un adecuado sistema de control patrimonial, con controles de auditoría efectivos y rigurosos, y con un sistema judicial que regule, controle y castigue los actos de corrupción, que un sistema donde falten estos elementos.

Al evaluar la política fiscal se observa el efecto redistributivo. No debe olvidarse que, en definitiva, los impuestos, sean estos directos o indirectos, los pagan personas naturales y que el gasto realizado, en última instancia, beneficia a población. Una carretera ayuda a quienes transitan por ella, los que reciben educación se ven directamente beneficiados, al igual que los que reciben algún tratamiento médico. También los gastos en seguridad ciudadana o en policía nos benefician, ya que podemos vivir con más tranquilidad. Los gastos en aplicación de justicia también son de beneficio general. En otras palabras, los recursos captados por el sector público, a través de impuestos o multas, son devueltos con obras, físicas o sociales. En con-

De 1993 a 1998, el saldo de la deuda se incrementó en el 35.3 por ciento, con un saldo final de 3,580 millones de dólares. En los cuatro años del gobierno actual, ese saldo se ha elevado en 2,935 millones de dólares, que representan un crecimiento del 82 por ciento.

secuencia, es importante conocer el impacto redistributivo de la política fiscal.

En El Salvador se ha aplicado gran parte de lo que se conoce como el consenso de Washington, uno de cuyos pilares básicos es simplificar los impuestos, eliminar aquellos que gravan las exportaciones, reducir los aranceles de las exportaciones, incrementar los que gravan el nivel de consumo y reducir los que afectan directamente al capital. En este contexto, el gobierno de Flores ha continuado reduciendo los aranceles, debido a los tratados de libre comercio con Chile, México, Panamá y República Dominicana. Y los reducirá más cuando firme otros tratados similares con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, a la cual se piensa asociar, a partir de 2004. Estos aranceles disminuirán más aún con la profundización de la integración centroamericana. El Plan de Acción³, firmado en marzo de 2002, establece que, en diciembre de 2003, deberá estar concluida la negociación para la unión aduanera, que implica armonizar los aran-

celes, libre comercio, facilitación del comercio, modernización de aduanas y simplificación de trámites. Por otro lado, introdujo un impuesto por el consumo de carburantes, el cual alimenta al Fondo de Conservación Vial (FOVIAL). De esta manera, el gobierno actual da continuidad a las políticas de los dos gobiernos anteriores de Cristiani y Calderón Sol. Sin embargo, el gobierno de Flores ha se ha opuesto de manera reiterada a la modernización tributaria municipal. No ha apoyado el impuesto predial, ni el patrimonial.

Como resultado de esta política, la presión tributaria se mantiene en niveles muy bajos, cercanos al 10 por ciento del PIB. Respecto a los países del continente americano, se encuentra en el penúltimo lugar, solo por encima de Guatemala, lo cual denota una posición poco privilegiada. Y muy por debajo de países como Uruguay, que ronda el 28 por ciento, la misma Nicaragua con el 24 por ciento o Chile con el 20 por ciento.

Cuadro 1
Captación de impuestos y presión impositiva bruta y neta (1993-2002)
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)

Año	Impuestos brutos	Presión impositiva bruta (%)	Total devoluciones	Impuesto neto	Presión impositiva neta (%)
1993	689.55	9.97	15.79	673.76	9.74
1994	862.52	10.69	28.27	834.24	10.34
1995	1,144.16	12.04	68.16	1,076.00	11.33
1996	1,196.01	11.59	67.22	1,128.79	10.94
1997	1,231.00	11.06	89.77	1,141.23	10.25
1998	1,291.41	10.75	79.58	1,211.83	10.09
1999	1,356.66	10.88	84.43	1,272.24	10.21
2000	1,421.74	10.82	99.05	1,322.70	10.07
2001	1,438.68	10.47	78.59	1,360.09	9.90
2002	1,620.04	11.35	109.22	1,510.82	10.59

La presión impositiva es la relación entre la captación total de impuestos y el PIB.

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe de la gestión financiera del Estado. El Salvador. De 1993 a 2002*.

Los impuestos brutos consisten en la captación tributaria total. Una vez descontadas las devoluciones (renta, IVA, etc.) se obtienen los impuestos netos. Al comparar el promedio de tasa de imposi-

ción, bruta y neta, del 10.88 y 10.19 por ciento, respectivamente (Cuadro 1), durante el gobierno de Flores, resulta que éstas son inferiores a las alcanzadas entre 1993 y 1998. Este dato, en sí mis

3. SIECA. *Plan de Acción*. Guatemala, 2002.

mo, denota una gestión fiscal débil, puesto que el gobierno actual no ha podido aumentar la presión impositiva.

Es importante considerar la proporción de las devoluciones de impuesto con respecto a la captación bruta. Entre 1993 y 1998, las devoluciones representaron, en promedio, el 5.2 por ciento de la captación bruta, mientras que en el gobierno de Flores han subido al 6.3 por ciento. Por tanto, este gobierno no solo no ha podido aumentar la captación de impuestos, sino que, peor aún, ha devuelto una mayor proporción de los impuestos recibidos de forma bruta. Es una emulación nada feliz de las medidas republicanas, aplicadas en Estados Unidos.

Con una presión impositiva de este nivel, es imposible y en extremo difícil desarrollar una política redistributiva, que se traduzca en mayores niveles de bienestar para las familias de menores ingresos. También resulta prácticamente imposible cumplir con las obligaciones que la Constitución atribuye a las instituciones públicas⁴. En otras pa-

labras, se cuenta con una pobre institucionalidad pública, que cada vez va perdiendo preponderancia.

Por otra parte, la escasa capacidad de recolección es consecuencia de los pocos impuestos, de una administración poco satisfactoria (por no decir fraudulenta) y de una fuerte elusión. Los impuestos vigentes son los siguientes: impuestos directos —renta de personas naturales y jurídicas, y transferencia de propiedades— e indirectos —importación y transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (IVA), consumo de cerveza, bebidas gaseosas, alcoholes y cigarrillos, y migración y turismo—.

La estructura tributaria, o sea la relación entre impuestos indirectos y directos, evidencia la mayor importancia de los impuestos indirectos, lo que de suyo denota regresividad. Durante el gobierno de Flores, los impuestos directos han aportado un promedio del 40 por ciento al total de impuestos. Entre 1993 y 1998, dicha relación alcanzó el 35 por ciento. Estos datos indican que se ha reducido la regresividad, a partir de 1999, según se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Presión sobre el PIB de los ingresos del gobierno central (1993-2002)
(En porcentaje del PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos totales	13.5	16.1	14.8	15.2	14.0	17.0	14.0	13.7	16.3	23.1
-Ingresos corrientes	10.9	12.1	12.8	12.2	12.1	11.4	11.6	12.1	11.2	12.2
-Ingresos tributarios	10.0	10.7	12.0	11.6	11.1	10.8	10.9	10.8	10.5	11.4
-Impuestos directos	2.5	3.0	3.5	3.4	3.1	2.9	3.4	3.3	2.7	3.5
-Impuestos indirectos	8.2	9.0	10.1	8.9	8.6	8.4	7.8	7.9	8.1	8.2

Nota: Los impuestos están en forma bruta.

Fuente: Ministerio de Hacienda. *Informe de la gestión financiera del Estado*. El Salvador. De 1993 a 2002.

4. En la Constitución se establece, entre otras cosas, lo siguiente: (a) es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social; (b) el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia; (c) el Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna; (d) el derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión; (e) la educación parvularia, básica y especial será gratuita, cuando la imparta el Estado; (f) se consignarán anualmente en el presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio; (g) el Estado dará asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos, y a los habitantes en general, cuando el tratamiento constituya un medio eficaz para prevenir la diseminación de una enfermedad transmisible; (h) el Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios; (i) el Estado tomará a su cargo a los indigentes que, por su edad o incapacidad física o mental, sean inhábiles para el trabajo; (j) el Estado promoverá el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos; (k) se declara de

Al analizar el impuesto a la renta, sobre todo lo que respecta a su composición, entre renta de empresas y renta de personas, se evidencia una situación muy preocupante. Entre 1993 y 1998, las empresas aportaron el 57 por ciento del total paga-

do de impuesto a la renta; pero en el gobierno de Flores, ese aporte se ha reducido al 54 por ciento. Más preocupante aún resulta la tendencia, ya que, en 2002, se redujo aún más, al descender al 42 por ciento (ver el Cuadro 3).

Cuadro 3
Estructura porcentual del impuesto a la renta (1993-2002)
(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personas jurídicas	58.63	49.12	57.40	63.62	56.91	56.43	59.99	63.04	52.67	41.70
Personas naturales	41.37	50.88	42.60	36.38	43.09	43.57	40.01	36.96	47.33	58.30

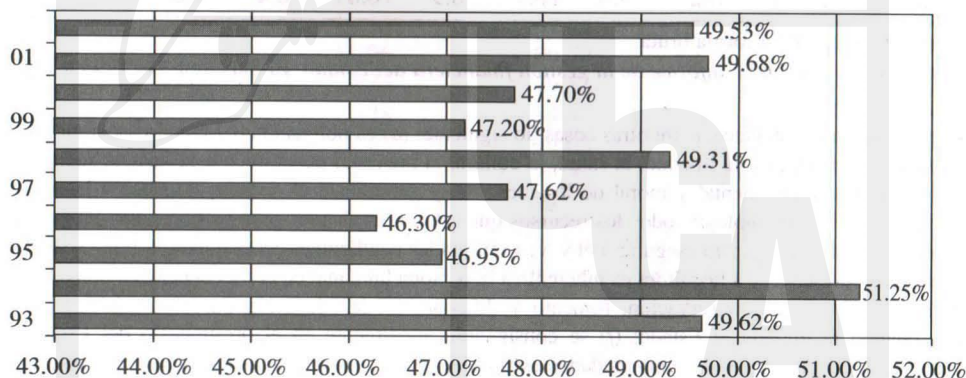
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Al combinar los aspectos de la estructura tributaria y la composición, según el tipo de contribuyente al impuesto sobre la renta, se tiene que si bien la regresividad ha disminuido con el gobierno actual, ha sido a costa de que el impuesto sobre la renta de personas naturales ha ganado terreno, mientras que las personas jurídicas contribuyen cada vez menos. De nueva cuenta, nos encontramos con resultados de política republicana.

El nivel de efectividad del IVA o tasa efectiva, es decir, la relación entre el promedio de IVA que

se obtiene del nivel de consumo macroeconómico, conocido como tasa efectiva del IVA y la tasa nominal de dicho impuesto, es preocupante. Desde que se implementó, en junio de 1992, a la fecha, su efectividad no ha variado de forma significativa. La evidencia empírica señala que, el gobierno actual (Gráfica 1), tiene una efectividad similar a la de los primeros años. Si se considera que se eliminaron las exenciones de los bienes agrícolas de la canasta básica y de las medicinas, en el año 2000, significa que el no pago del IVA ha aumentado, ahora es más regresivo.

Gráfica 1
Efectividad del IVA (1993-2002)



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Reserva.

interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

Existe una relación bastante significativa entre una menor efectividad y una mayor evasión o no pago de IVA. Por lo tanto, la evasión en este impuesto es alta, ya que se recolecta un tanto menos de la mitad de su potencial. Por lo tanto, pareciera que las medidas para controlar la evasión no están teniendo los resultados esperados. Lo mismo se puede decir del impuesto sobre la renta que pagan las empresas. Es inaudito que, en 2002, las personas naturales hayan pagado más renta que las empresas. Una explicación posible es que las empresas están evadiendo más.

En el año 2000, se aprobó el Código Tributario, el cual introduce aspectos de modernización en el control y la gestión de los tributos, y unifica muchos criterios, que se encontraban dispersos en las diferentes leyes tributarias. Define lo que es impuesto, tasa y contribución especial. Obliga al dictamen fiscal, donde debe constar "la opinión relacionada con el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente, emitida por un Licenciado en Con-

taduría Pública o un Contador Público Certificado, en pleno uso de sus facultades profesionales". Si el dictamen no es certero, quien lo haya firmado o validado tiene responsabilidad ante el fisco. Es, pues, un instrumento para controlar la evasión.

A finales de 2000, se creó el FOVIAL, que introduce el concepto de las contribuciones especiales⁵. El FOVIAL debe administrar de forma eficiente sus recursos financieros y conservar la red vial nacional. Es financiado mediante el pago de 0.20 de dólar por cada galón de combustible. En 2002, recolectó 66.4 millones de dólares; para el 2003 tiene presupuestado un ingreso de 72 millones de dólares.

2.1. La política de gasto

La tendencia del gasto público del gobierno de Flores es incrementar su participación en el PIB. Entre 1995 y 1998, se registra una participación promedio del 15.1 por ciento; mientras que entre 1999 y 2002 sube al 23.42 por ciento, o sea, cerca de tres puntos del PIB, según se observa en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Gasto por áreas de gestión del gobierno central (1995-2002)
(En millones de dólares y porcentajes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Conducción administrativa	180.8	207.3	206.1	242.5	253.5	270.8	279.5	311.4
Admón. justicia y seguridad	185.5	237.5	248.7	296.3	300.2	310.3	315.3	339.0
Desarrollo social	386.3	492.3	531.0	649.3	683.6	745.6	992.1	1,084.6
Apoyo desarrollo económico	181.1	219.0	237.7	286.1	208.0	273.0	293.2	334.3
Deuda pública	259.2	317.5	297.9	299.5	303.8	303.6	333.2	1,088.7
Obligaciones	175.5	104.5	132.1	124.0	128.7	165.0	132.9	184.6
Producción empresarial	—	—	—	19.1	5.3	4.4	45.9	—
Total gasto	1,368.4	1,578.1	1,653.4	1,916.7	1,883.1	2,072.5	2,392.1	3,342.6
% sobre el PIB	14.40	15.30	14.85	15.96	15.11	15.77	17.41	23.42

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe de la gestión financiera del Estado*, varios años.

Al agrupar las áreas de gestión en aquellas que son administrativas, cuyo gasto no tiene incidencia más allá del ejercicio fiscal —conducción administrativa, administración de justicia y seguridad, deuda pública y obligaciones generales—, y al compararlas con las vinculadas a aspectos del desarro-

llo, económico y social, cuyo gasto repercute más allá del año fiscal —desarrollo social, apoyo al desarrollo económico y producción empresarial—, se pueden observar algunas políticas. En términos generales, predominan los gastos administrativos sobre los del desarrollo.

5. Se trata de un tributo cuya obligación tiene como hecho generador los beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. Asimismo, su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.

Cuadro 5
Participación del gasto administrativo y de desarrollo en el total del gasto (1995-2003)
(En porcentajes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto en inversión social o productiva	41.5	45.1	46.5	49.8	47.6	49.4	55.6	42.4
Gasto administrativo	58.5	54.9	53.5	50.2	52.4	50.6	44.4	57.6

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el gobierno de Flores, el gasto en desarrollo registra una media de participación del 48.8 por ciento, mientras que, entre 1995 y 1998, éste alcanzó el 45.7 por ciento (Cuadro 5). Es decir, que ha aumentado. En buena medida, esto se explica por los dos terremotos de 2001. Pero al año siguiente, en 2002, la situación se revirtió y volvieron a repuntar los gastos administrativos, los cuales representaron el 57.6 por ciento del total del gasto realizado.

En el gobierno actual, el consumo público representa el 10 por ciento del PIB; mientras que, de 1993 a 1998, representó el 9 por ciento. La inversión pú-

blica durante el gobierno de Flores ha sido el 3 por ciento del PIB; mientras que en el periodo anterior fue el 3.6. Esto significa un aumento de la participación del sector público, financiero y no financiero en la conformación del PIB, la cual pasa del 12.6 al 13 por ciento (Cuadro 6). Sin embargo, la inversión pública reduce su aporte al PIB, mientras sube la del consumo público. Esto implica que, durante los cuatro años de este gobierno, la inversión pública, en su conjunto, ha mostrado una tendencia procíclica. En consecuencia, al reducir su aporte al PIB, disminuye su influencia como elemento reactivador de la economía.

Cuadro 6
Participación del consumo y la inversión públicas
en la conformación del PIB 1993/2002
(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Consumo	8.61	8.40	8.64	9.35	9.08	9.75	10.02	9.92	10.04	10.06
Inversión	4.04	3.74	3.54	3.66	3.33	3.48	2.88	2.82	3.15	2.96
% PIB	12.65	12.14	12.18	13.01	12.40	13.22	12.91	12.74	13.19	13.02

Fuente: Banco Central de Reserva.

Por otra parte, la presión que ejerce el pago del servicio de la deuda pública es alarmante. Durante el gobierno de Flores, uno de cada cinco dólares que se ha gastado ha tenido como destino cubrir obligaciones de la deuda. Concretamente, ese gasto ha representado el 19.3 por ciento del total del gasto, porcentaje que es ligeramente superior al promedio del período de 1995-1998, que alcanzó el 18.2 por ciento. Otra vez se advierte deterioro de la gestión fiscal.

2.2. El nivel del déficit fiscal

El déficit fiscal es una cuenta del resultado de la gestión pública, representativa de la capacidad de los ingresos corrientes para financiar el gasto público. Por lo tanto, el déficit, en sí, se debe a que los ingresos corrientes son inferiores al gasto. La diferencia es financiada con la contratación de deuda pública, ya sea en el mercado internacional o en el nacional. En el gobierno de Flores es evi-

dente el deterioro de las cuentas del sector público no financiero (SPNF), resultado de las políticas impositiva y gasto. Como ya se indicara, la presión impositiva se ha reducido y, por otra parte, la presión del gasto ha aumentado. Esta situación lleva a elevar el nivel del déficit fiscal y de otras cuentas.

El promedio anual del ahorro corriente —la diferencia entre el total de ingresos corrientes recibidos y gastos corrientes o de funcionamiento—, en el gobierno actual, asciende a 29.2 millones de dólares, mientras que, de 1993 a 1998, fue de 174 millones de dólares. El resultado del año 2000 fue poco alentador, se cerró con un desahorro o ahorro negativo del orden de 80.3 millones de dólares (Cuadro 7).

Cuadro 7
Déficit del SPNF, ahorro corriente y primario y donaciones (1993-2002)
(En millones de dólares y porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ahorro corriente	53.6	160.4	306.5	189.3	212.8	121.2	22.8	-80.3	58.8	115.5
Ahorro primario (sin intereses)	216.1	317.9	462.9	371.2	385.5	298.6	196.7	122.9	258.5	360.8
	-112.0	-46.5	-12.7	-247.8	-197.0	-315.8	-346.7	-398.6	-502.2	-476.1
Porcentaje del PIB	1.62	0.58	0.13	2.40	1.77	2.63	2.78	3.03	3.66	3.34
Excluyendo donaciones	-251.9	-158.9	-90.2	-266.3	-219.6	-328.0	-379.9	-508.8	-559.7	-526.1
Donaciones	139.9	112.4	77.6	18.5	22.6	12.1	33.1	110.2	57.5	50.0

Fuente: Banco Central de Reserva. *Revista Trimestral*, varios números.

El nivel del déficit fiscal se ha disparado en la gestión del gobierno actual. Así, el monto promedio anual asciende a 430.9 millones de dólares con una participación en el PIB del 3.2 por ciento. De 1993 a 1998, el promedio fue de 155.3 millones, los cuales, respecto al PIB, representaron el 1.5 por ciento. Este salto en el monto del déficit sólo puede ser explicado por el fracaso de la política fiscal de 1999. No lo explica el monto de las donaciones recibidas, ya que éstas no han experimentado variaciones significativas. En la gestión actual, el promedio anual de donaciones es de 62.7 millones de dólares, mientras que en el período anterior, ascendió a 63.8 millones de dólares. Si bien es cierto que el impacto de los terremotos repercutió, al elevar el gasto, ya en años anteriores al 2001, el déficit se había disparado. En 1999, alcanzó el 2.8 por ciento del PIB y en 2000, el 3 por ciento, porcentajes superiores a todos los alcanzados entre 1993 y 1998 (Cuadro 7). Es decir, los terremotos exacerbaron la tendencia.

2.3. El nivel del endeudamiento público

El deterioro fiscal, generado por la reducción en la presión impositiva y el aumento de la carga del

gasto, se ha traducido en un aumento del déficit fiscal, el cual ha sido cubierto con un endeudamiento mayor. El año 2002 se cerró con un saldo de deuda pública de 6,515 millones de dólares, equivalentes al 45.6 por ciento del PIB (Cuadro 8). De suyo, esta proporción es alarmante. Organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL, consideran que una proporción del 50 por ciento sobre el PIB denota gravedad fiscal y, por consiguiente, se deben adoptar medidas correctivas urgentes, según cada caso particular.

Al parecer, una misión del Fondo Monetario Internacional, que visitó El Salvador a finales del primer semestre de 2003, observó que el saldo de la deuda del SPNF debía reducirse y llevarse a un máximo del 40 por ciento del PIB. Ahora bien, se debe tomar en cuenta que la deuda previsional no está considerada en el dato anterior. No se cuenta con una cantidad oficial. El único dato disponible es el de Carmelo Mesa-Lago, quien la coloca en 7,370 millones⁶ de dólares. Al incluir esta deuda que, en efecto, forma parte de lo que debe el sector público, el saldo a diciembre de 2002 sería de 13,885 millones de dólares, equivalentes a nada me-

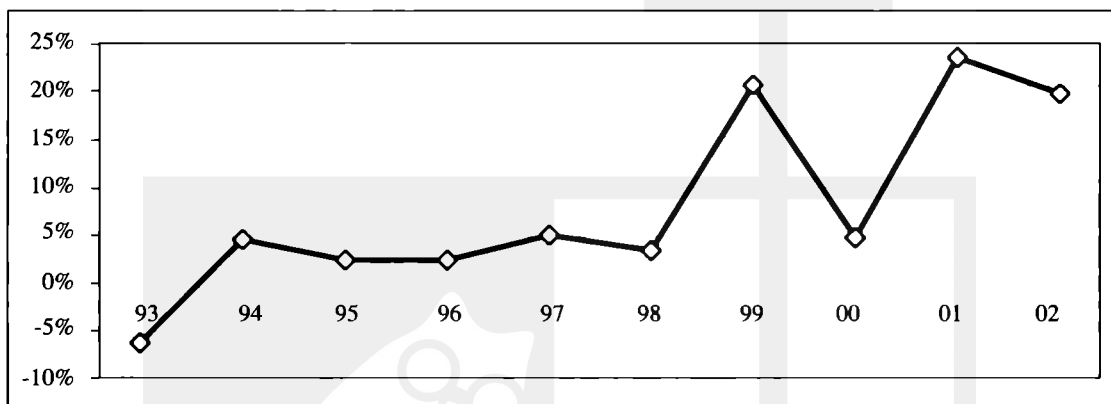
6. Carmelo Mesa-Lago, *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas*, El Salvador, 1998.

nos que el 97.2 por ciento del PIB. Por ello, la situación de la deuda pública no puede ser tomada a la ligera.

De 1993 a 1998, el saldo de la deuda pasó de 2,645 a 3,580 millones de dólares, con lo cual experimentó un aumento del 35.3 por ciento. El gobierno de Flores recibió un saldo de 3,580 millones, pero lo elevó en nada menos que 2,935 millones de dólares, equivalentes al 82 por ciento del

alza (Cuadro 8). Al ritmo llevado en estos cuatro años, al dejar la presidencia habría duplicado la deuda. Se podría aducir el impacto de los terremotos como explicación. Pero al considerar la tasa de crecimiento del saldo, en el período 1993–2002, es evidente que, desde el inicio, en 1999, Flores comenzó una espiral de deuda, lo cual es anterior a los terremotos. Éstos lo único que han hecho es reforzar la tendencia (Gráfica 2).

Gráfica 2
Tasa de crecimiento del saldo de la deuda pública del SPNF (1993-2002)



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

La incapacidad en la gestión fiscal de Flores ha sido tal que, en 2002, tuvo que renegociar deuda de corto plazo, producto de deuda flotante —proveniente de la emisión de LETES—, para cubrir los requerimientos del gasto, debidos a desenchajes de efectivo. El monto renegociado ascendió a 624.7 millones de dólares. En otras palabras, los ingresos corrientes resultaron insuficientes para cubrir las obligaciones de las LETES. Este es otro aspecto que confirma la crisis fiscal.

Algunos movimientos de la deuda también están relacionados con la crisis. Así, el elevado porcentaje de los gastos totales realizados por pago del servicio de la deuda, en 2002, fue más de la tercera parte, el 36.8 por ciento; en 1999, fue del 37.9 por ciento. Lo mismo cabe afirmar respecto a la relación con el total de tributos recaudados. En 2002, el pago del servicio de la deuda representó casi las tres cuartas partes de los impuestos; en

1999, alcanzó casi la mitad, 48.9 por ciento (Cuadro 8).

La proporción del total de la deuda externa y de la interna indica que, en los primeros años del gobierno de Flores, la participación de la deuda externa se redujo al pasar del 75 al 63 por ciento. Pero en 2002 hubo una ruptura y la deuda externa ha tendido a crecer desde entonces y ha llegado a representar el 71 por ciento del total adeudado (Cuadro 8 y Gráfica 3). Por otra parte, este gobierno consolida un nuevo tipo de endeudamiento, la emisión de bonos. Este recurso se vuelve necesario por la insuficiencia de ingresos corrientes para financiar los gastos. En los últimos veinticinco años, en estos casos, se recurrió a contratar préstamos con organismos internacionales. Ahora, además de préstamos, se emiten bonos y se colocan en el mercado exterior. Ya se han colocado nada menos que 1,792 millones de dólares (Cuadro 8). Al aprobar

los presupuestos de estos años, se autorizó la venta de 1,286 millones de dólares en el mercado in-

terno. Hasta ahora, ningún bono ha sido registrado como vendido en el país⁷.

Cuadro 8
Colocación de bonos públicos de largo plazo para financiamiento presupuestario (1999-2002)
(En millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002
Autorizado interno	251.4	210.3	353.5	470.5
Colocados externo	137.5	49.1	353.5	1,251.5

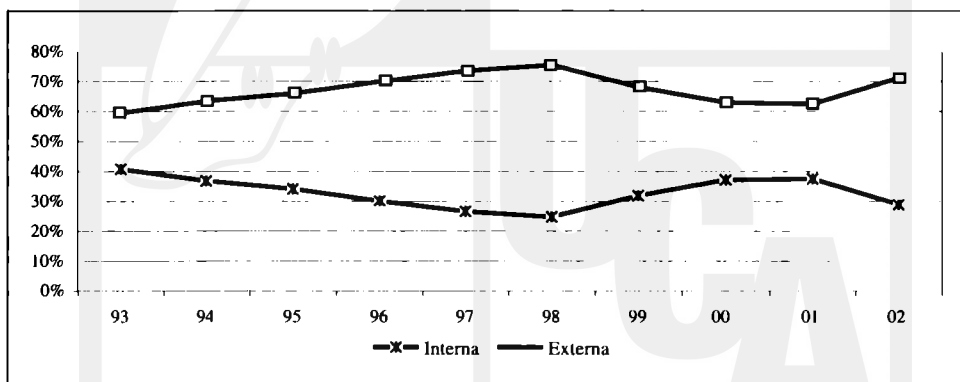
Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe de la gestión financiera del Estado*. Varios años.

Asimismo, el manejo de deuda bonificada difiere de la deuda contratada con organismos internacionales o gobiernos. Los bonos son emitidos para ser pagados al vencerse su plazo, por lo general, de entre cinco y diez años. Durante todo el periodo se pagan intereses, es decir, no se amortizan. Por otra parte, el interés pagado es el del mercado, es decir, más alto. De ahí la relevancia del famoso indicador del “riesgo país”, que hacen casas especializadas en la materia.

La deuda multilateral y bilateral, por lo general, se contrata de forma concesionada, lo cual im-

plica tasas preferenciales (el préstamo de Cutuco tiene un componente del 2 por ciento de interés) y un período largo de amortización. El Salvador ha conseguido algunos préstamos con un plazo de amortización de hasta cuarenta años y período de gracia, durante el cual paga interés, pero no capitaliza. Por eso, el servicio de la deuda bonificada difiere en el tiempo, ya que al no amortizarse de forma paulatina y honrar el total a su vencimiento, la presión sobre las finanzas del Estado será sentida en ese momento.

Gráfica 3
Estructura de la deuda total (1993-2002)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

7. Esta información se ha tomado de la revisión de los informes de la gestión financiera del Estado, de cada año fiscal, en concreto, de los cuadros sobre el “estado demostrativo de ejecución presupuestaria de ingresos”, donde aparecen los ingresos estimados y los realmente devengados o recibidos.

Cuadro 9
Movimientos de la deuda del sector público no financiero (1993/2002)
(En millones de dólares y porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Directa del gobierno										
central	2,423.2	2,557.2	2,629.6	2,737.0	2,843.2	3,001.4	2,938.4	3,002.0	3,792.8	5,291.0
Interna	989.8	929.8	891.6	807.4	834.4	764.9	746.9	706.8	811.5	758.2
Amortización	11.8	19.9	38.2	84.2	63.0	72.9	59.1	44.9	47.6	688.8
Intereses	59.6	57.3	53.1	82.3	92.2	67.2	67.1	47.0	43.9	47.6
Externa	1,433.4	1,627.3	1,738.0	1,929.5	2,008.8	2,236.4	2,191.5	2,295.2	2,981.3	4,532.8
Amortización	73.4	115.4	104.4	78.7	71.3	94.1	94.0	103.3	120.4	133.2
Intereses	55.3	69.8	76.7	72.0	71.4	72.2	83.7	108.5	212.4	219.1
Deuda garantizada	209.3	198.5	196.1	181.3	532.6	574.9	880.0	1,011.7	1,129.6	1,216.2
Subsidiaria (externa)	—	—	—	—	367.0	419.2	385.5	204.6	58.0	56.6
Amortización	—	—	—	—	—	9.5	114.7	6.6	7.2	7.9
Intereses	—	—	—	—	—	—	13.5	4.0	4.6	0.5
Interna	86.2	85.6	77.0	80.6	71.4	115.9	473.4	782.0	1,035.0	1,118.5
Amortización	0.4	1.4	7.7	9.9	6.3	26.3	179.6	72.6	108.0	83.0
Intereses	0.8	0.9	2.0	3.1	4.7	4.6	27.2	36.7	41.0	29.0
Externa	123.1	112.9	119.2	100.7	94.2	39.8	21.1	25.1	36.6	41.0
Amortización	10.6	25.9	20.4	28.0	19.2	49.7	21.7	1.2	0.9	2.3
Intereses	9.6	8.2	8.9	8.1	1.5	3.4	1.6	0.9	1.1	0.4
Deuda no garantizada	12.7	14.5	16.0	29.4	44.0	3.5	2.4	1.4	4.0	8.3
Externa	12.7	14.5	16.0	29.4	44.0	3.5	2.4	2.4	4.0	8.3
Amortización	4.0	8.8	6.6	13.1	9.4	3.8	1.1	1.0	0.5	0.2
Intereses	1.9	1.0	1.2	4.3	0.4	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1
Saldo total	2,645	2,770	2,842	2,948	3,420	3,580	3,821	4,015	4,926	6,515
% Sobre el PIB	38.3	34.3	29.9	28.6	30.7	29.8	30.7	30.6	35.9	45.6
Saldo interna	1,076	1,015	969	888	906	881	1,220	1,489	1,846	1,877
% Sobre el PIB	15.6	12.6	10.2	8.6	8.1	7.3	9.8	11.3	13.4	13.1
Saldo externa	1,569	1,755	1,873	2,060	2,514	2,699	2,600	2,527	3,080	4,639
% Sobre el PIB	22.7	21.7	19.7	20.0	22.6	22.5	20.9	19.2	22.4	32.5
% Sobre exportaciones	117.5	108.7	91.1	94.7	87.2	90.7	83.7	70.4	77.4	155.0
Servicio interna	73	79	101	179	166	171	333	201	240	848
% Sobre tributos	10.5	9.2	8.8	15.0	13.5	13.2	24.5	10.9	16.7	52.4
Servicio externa	155	229	218	204	173	233	330	226	347	364
% Sobre exportaciones	11.6	14.2	10.6	9.4	6.0	7.8	10.6	6.3	8.7	12.2
Servicio total	227	309	319	384	339	404	664	427	587	1,212
% Sobre presupuesto	24.5	23.6	22.7	24.4	21.7	19.8	37.9	23.7	26.2	36.8
% Sobre tributos	33.0	35.8	27.9	32.1	27.6	31.3	48.9	30.0	40.8	74.8

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe complementario constitucional sobre la hacienda pública*, v ejercicios fiscales y cálculos propios.

2.4. Irregularidades en el manejo fiscal en la Asamblea Legislativa

En materia fiscal, el quehacer de la Asamblea Legislativa se caracterizó por algunas controver-

sias importantes. Dada la nueva correlación de fuerzas⁸ es muy probable que opere el sistema de contrapesos, entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. A partir de mayo, la Comisión de Hacienda y

8. A partir del 1 de junio, la Asamblea Legislativa está conformada por cinco partidos: FMLN, 31 diputados; ARENA, 27; PCN, 16; PDC y CDU, 5 cada uno. Los partidos FMLN y PCN, que juntos suman 47 diputados y

Especial del Presupuesto es presidida por el FMLN y muestra una correlación de fuerzas que no favorece a ARENA. En su seno se han planteado algunas situaciones interesantes en materia fiscal. Se propuso, por ejemplo, que el bono para los empleados del Ministerio de Salud se hiciera extensivo a todos los trabajadores y que aumentara de 200 a 400 dólares. Para financiar la disposición, se usaría el ahorro en salarios, a raíz de la congelación del escalafón de salud, de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2003. El Ministerio de Salud indicó que dichos fondos ya habían sido utilizados, en la contratación de cerca de mil personas, que laboran en las unidades de salud. El salario de este personal antes era pagado con las cuotas voluntarias, las cuales fueron derogadas por disposición del presidente Flores. Al parecer la decisión del Ministerio de Salud contraviene la Constitución, ya que en su Artículo 131, 9°, establece que le corresponde únicamente a la Asamblea "Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil". Esta ha sido una práctica común del poder ejecutivo en el pasado.

El procedimiento mediante el cual se revisaron los préstamos del Fondo para la reactivación de la agricultura de 100 millones de dólares y del Programa global de crédito multisectorial por 42.2 millones de dólares, que fueron aprobados durante el segundo semestre 2002, también violó el Artículo 148 de la Constitución, el cual establece que todo empréstito público que se contrate debe pasar por dos etapas, en la Asamblea Legislativa: la de autorización, que requiere de mayoría simple, y la de aprobación (no ratificación), que debe ser por mayoría calificada. En ambos préstamos, sólo se agotó la primera etapa. La razón esgrimida por los funcionarios del poder ejecutivo es que se trataba de préstamos para el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), los cuales no requieren de la aprobación legislativa. A partir de ahora, todos los préstamos deben agotar ambas fases.

consiguen la mayoría simple, lograron un entendimiento, que ha conseguido aislar a ARENA. Por esta razón, el partido de gobierno ha perdido la iniciativa en materia legislativa. Al sumar los votos del CDU y PDC se alcanzan 57 votos, más que suficientes para superar el veto presidencial. El traslado de un diputado del PCN a ARENA no ha modificado esta correlación.

9. La Encuesta de dinámica empresarial de FUSADES muestra que, en el segundo trimestre de este año, los empresarios sienten como un factor negativo para la inversión el clima preelectoral y la incertidumbre respecto al siguiente gobierno.

La Asamblea Legislativa emitió un decreto que incrementa la transferencia a las alcaldías (Ley FODES) al 8 por ciento, en el año fiscal 2004, lo cual representa un incremento cercano a los 35 millones de dólares. La ley fue vetada por el presidente Flores, quien argumentó inconstitucionalidades. La Asamblea Legislativa superó el veto, pero la disposición todavía no es firme, debido a que el poder ejecutivo interpuso un recurso ante la Corte Suprema de Justicia.

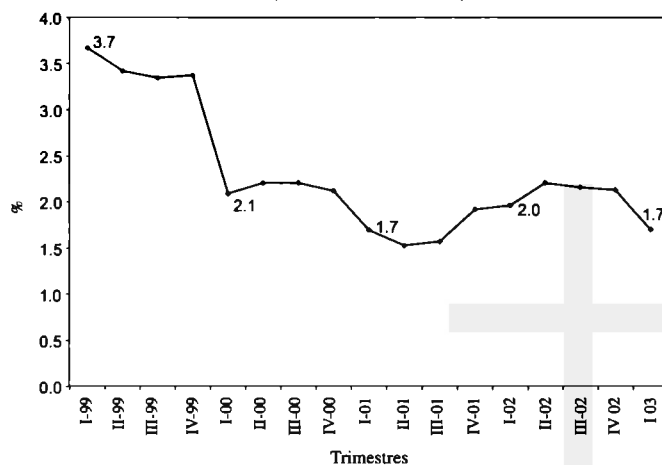
3. La actividad económica

3.1. Crecimiento del PIB trimestral

Desde el año 2000, la tasa de crecimiento del producto, al comienzo del primer trimestre, es baja —una variación anual del PIB trimestral inferior al 2.5 por ciento. En el primer trimestre de 2003 el PIB creció el 1.7 por ciento, cifra inferior a la registrada, en el mismo periodo de los años 2002 y 2000, y similar a la del primer trimestre de 2001. Según el Banco Central de Reserva, el crecimiento del año 2003 será del 2.5 por ciento. Esto implica que las tasas de crecimiento de los próximos trimestres deben estar entre el 2 y el 2.5 por ciento. Además, son indispensables cambios en el entorno internacional, sobre todo en Estados Unidos y en las condiciones internas del país, lo cual es difícil, dado el clima preelectoral⁹.

Según registros del Banco Central de Reserva, en el primer trimestre de 2003, todos los sectores, excepto construcción, presentaron tasas de crecimiento del producto de entre el 2 y el 3 por ciento. La agricultura, la caza, la silvicultura y la pesca han mostrado, desde el segundo trimestre de 2002, tasas de crecimiento ligeramente positivas, luego de haber experimentado variaciones negativas, en 2000, 2001 y el primer trimestre de 2002. La tasa de crecimiento alcanzada por la agricultura, en el primer trimestre de 2003, fue del 2 por ciento.

Gráfica 4
PIB trimestral
(Variación anual)



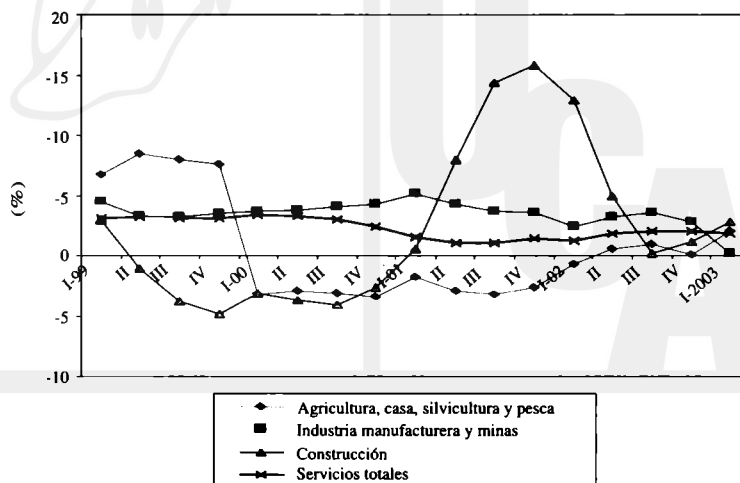
Fuente: Banco Central de Reserva.

Cuadro 10
Tasa de crecimiento trimestral del PIB
(Variación anual I-1999 a I-2003)

Año	1999				2000				2001				2002				2003
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Trimestre Crecimiento	3.7	3.4	3.3	3.4	2.1	2.2	2.2	2.1	1.7	1.5	1.6	1.9	2.0	2.2	2.2	2.1	1.7

Fuente: Banco Central de Reserva.

Gráfica 5
Tasa de variación del PIB trimestral por sectores
(Variación anual %)



Fuente: Banco Central de Reserva.

El sector construcción continúa con una tasa de crecimiento positiva, aunque más baja que las experimentadas en 2001. En el primer trimestre de 2003, el PIB de la construcción creció cerca del 3 por ciento. Según la encuesta de la dinámica empresarial de FUSADES, los empresarios del sector expresaron expectativas ligeramente positivas para el segundo trimestre del año y negativas para el tercero.

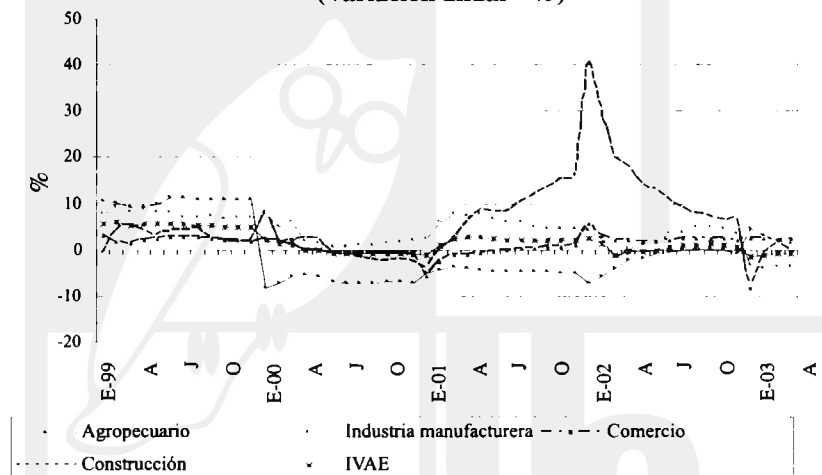
Los servicios totales se han mantenido con tasas de crecimiento positivas, pero bajas. El producto de la industria manufacturera y de las minas ha perdido dinamismo. El primer trimestre de 2003 presentó una tasa de crecimiento cercana a cero. Sin embargo, según FUSADES, las expectativas de producción del sector son positivas para el tercer trimestre del año.

3.2. Índices de la actividad económica

La información del Índice de Volumen de Actividad Económica (IVAE) a abril de 2003 confirma el comportamiento del PIB trimestral, e incluso evidencia una mayor desaceleración de la actividad económica. La variación anual del promedio acumulado del IVAE fue negativa, en abril de 2003 (-0.98 por ciento), y se ha mantenido negativa desde enero del presente año. La economía, en su conjunto, no muestra signos de recuperación, al contrario, aparece menos dinámica que en periodos anteriores.

El IVAE por sectores (Gráfica 6) evidencia una convergencia de tasas de variación de todos los sectores muy cercana a cero. El IVAE del sector electricidad es el único que se mantiene con tasas de variación positivas, cercanas al 5 por ciento.

Gráfica 6
Índice de volumen de actividad económica por sectores
IVAE total, agropecuario, industria manufacturera, comercio y construcción
(Variación anual - %)



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

El sector financiero llama la atención, pues de acuerdo al IVAE, ha experimentado decrecimientos constantes, desde el primer trimestre del año 2001, cuando comenzó la dolarización. Esto se explica porque en este indicador se incluyen las operaciones realizadas por el Banco Central de Reserva el cual, desde la entrada en vigencia de la ley, se retira del mismo, al no tener que realizar operaciones para regular la oferta monetaria. A partir del segundo tri-

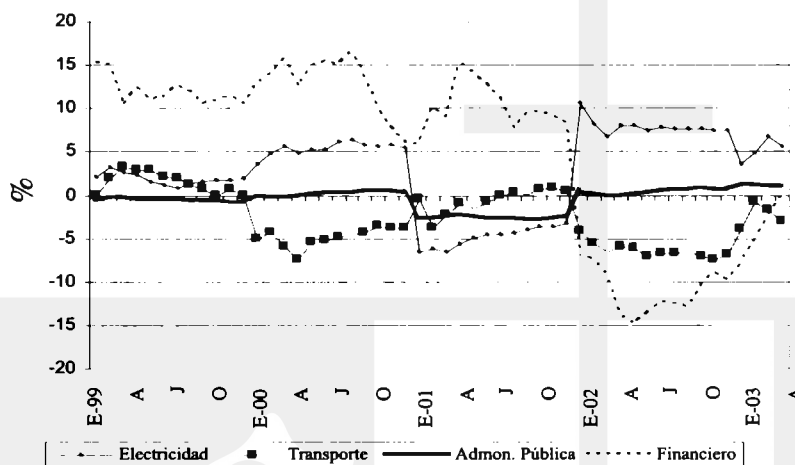
mestre del año pasado, las variaciones son cada vez menos negativas, lo cual indica que la importancia del banco central dentro del sistema financiero disminuye. Llegará un momento en que este IVAE represente la actividad económica del sector financiero privado.

De todos los sectores, el sector público es el que presenta una menor variabilidad. Su comportamiento

to es bastante estable, alrededor del cero por ciento, lo cual indica que se encuentra, en la práctica, estancado y no contribuye a generar crecimiento. Esto

confirma lo dicho sobre la ineficacia de la política fiscal para apoyar el crecimiento.

Gráfica 7
Índice de volumen de actividad económica por sectores:
IVAE total, electricidad, transporte, administración pública, financiero
(Variación anual - %)



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

3.3. Dinámica del empleo

Dada la falta de información oficial¹⁰ sobre el comportamiento del empleo, a continuación se presentan datos de afiliados y cotizantes del sistema de ahorro para pensiones (SAP), los cuales señalan, de manera aproximada, la evolución del empleo formal. Las últimas cifras disponibles corresponden a mayo de 2003. Los cotizantes activos han disminuido el 3.2 por ciento respecto a mayo del año anterior, a pesar de que los afiliados totales se han mantenido en aumento. La densidad de cotización, que relaciona los cotizantes entre afiliados, fue del 45 por ciento, en mayo del presente año. Desde julio de 2002, la densidad de cotización es menor del 50 por ciento. Esta disminución indica que el crecimiento de los afiliados no está acompañada del aumento de cotizantes.

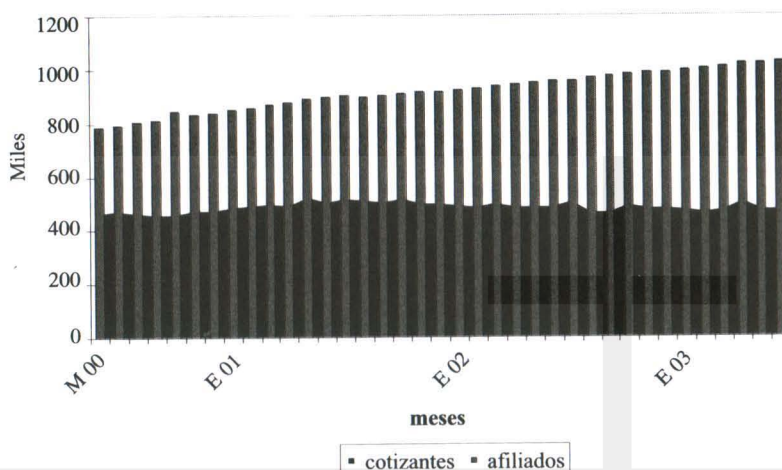
En la Gráfica 8 se observa que los afiliados al sistema continúan con la tendencia al alza, mientras que el promedio de cotizantes activos ha descendido. El número promedio de cotizantes, en los últimos doce meses, ha disminuido en 19,558, comparado con los cotizantes de los doce meses anteriores. De acuerdo a estas cifras, la dinámica del empleo formal observada es baja.

4. Comportamiento de los precios del primer semestre

En este apartado se observa el comportamiento de los precios básicos de la economía: el nivel de los precios, la tasa de interés y los salarios. En general, debe tenerse en cuenta que los tres precios antes mencionados han mostrado una tendencia decreciente, en el primer semestre del presente año.

10. DIGESTYC no ha publicado datos nuevos sobre empleo y subempleo. Los últimos corresponden al año 2001 y fueron expuestas en el informe del primer semestre de 2002.

Gráfica 8
Afiliados y cotizantes del SAP (mayo 2000 a mayo 2003)
 (Miles de personas)



Fuente: Superintendencia de Pensiones. *Revista Trimestral* varios números e *Informe estadístico gerencial*.

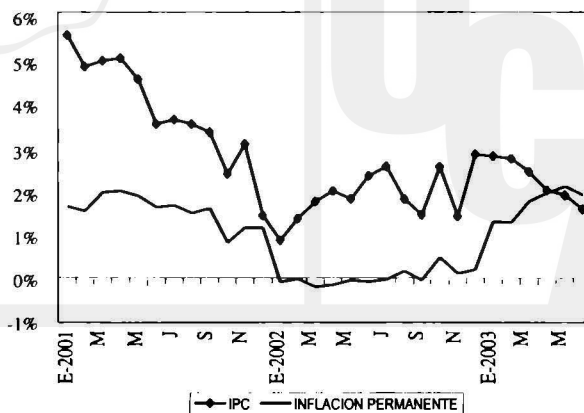
4.1. Inflación

La variación anual del IPC (Gráfica 9) muestra un comportamiento decreciente, desde febrero de 2001, con una leve alza al final de ese año. A partir de entonces, el índice en general ha fluctuado alrededor del 2 por ciento. Desde el primer semestre de 2003, el IPC ha descendido de forma constante.

Al observar la variación de la inflación, excluyendo productos cuyos precios varían de forma

estacional, esto es la inflación permanente o el núcleo inflacionario, se tiene que, desde comienzos del año 2003, la variación anual ha comenzado a aumentar respecto a años anteriores, acercándose a la variación del IPC. Esto indica que los bienes que componen el núcleo inflacionario están aumentando de precio o que el IPC ha tenido poca variación de carácter estacional, en los meses de mayo y junio de 2003.

Gráfica 9
IPC e inflación permanente
 (Variación anual)



Fuente: *Boletín Estadístico Mensual*, Banco Central de Reserva, junio, 2003.

Al observar (Cuadro 9) los datos desagregados por grupos, se tiene que los alimentos presentan tasas de variación en los precios muy pequeñas, en el caso que no sean negativas, aunque estas contracciones también son muy pequeñas. El grupo del vestuario presenta tasas negativas de variación,

es decir, en general, los precios del grupo han caído, en relación con el primer semestre del año anterior y durante todo el período considerado. Esto podría deberse a la cantidad de ropa barata, procedente de diversos países, que ha inundado el mercado en los últimos años.

Cuadro 11
Índice de Precios al Consumidor
Variación Anual (punto a punto) por grupos

	Alimentos		Vivienda		Vestuario		Misceláneos	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Enero	0.66	2.00	2.46	3.80	-3.96	-1.70	0.47	3.60
Febrero	1.00	1.70	4.03	3.70	-3.86	-1.60	0.21	3.90
Marzo	1.46	0.99	4.56	4.05	-3.84	-1.19	0.37	3.56
Abril	2.72	-0.03	2.98	5.27	-3.39	-1.39	0.78	2.41
Mayo	3.12	-0.11	1.99	5.10	-3.43	-0.98	0.49	2.19
Junio	2.57	1.10	4.27	1.90	-3.15	-1.07	0.94	2.37
Julio	2.43		3.68		-3.17		2.52	
Agosto	0.70		3.71		-2.89		2.43	
Septiembre	-0.58		4.91		-3.03		1.86	
Octubre	-0.18		6.75		-2.56		3.39	
Noviembre	-2.40		6.58		-2.64		3.07	
Diciembre	0.73		6.48		-2.33		3.26	

Fuente: Banco Central de Reserva.

Cabe destacar el comportamiento del grupo vivienda, el cual presenta inflaciones mayores que el resto. En el último trimestre del año pasado experimentó un alza de precio cercana al 7 por ciento. En el primer semestre del año, en general, experimentó tasas de variación mayores a las del primer semestre de 2002. El grupo misceláneos también presenta tasas positivas y mayores a la inflación promedio, pero inferiores a los de vivienda.

El Índice de Precios al por Mayor (IPM) presenta durante el periodo de estudio (Cuadro 10) una variación superior a la experimentada durante el primer semestre del año 2002. Aunque dicha variación ha disminuido a medida que avanza el año. El comportamiento del Índice de Precios Industriales (IPRI) experimenta la misma tendencia que el del IPM, puesto que presentaba variaciones negativas, en la primera mitad del año 2002; pero en 2003, sus variaciones han sido positivas, aunque con tendencia a la baja. Esto puede asociarse a un menor Índice de Volumen de Actividad económica, en el sector industria, en la primera mitad

del año, puesto que ese índice es creciente en el sector comercio.

4.2. Tasas de interés

Las tasas de interés han mostrado, tanto al 31 de marzo como al 30 de junio de 2003, valores más bajos en relación con el año 2001, y cercanos a las tasas registradas en los mismos meses del año 2002, es decir, desde la dolarización. Esto está relacionado con las bajas tasas de interés en Estados Unidos, cuya tasa PRIME se mantuvo en el 4.3 por ciento el primer semestre de 2003, con excepción del mes de junio, cuando bajó al 4.2 por ciento. Mientras que la tasa de certificados de depósito se ha mantenido entre el 1.2 y el 1.3 por ciento, en el periodo mencionado.

4.3. Salarios

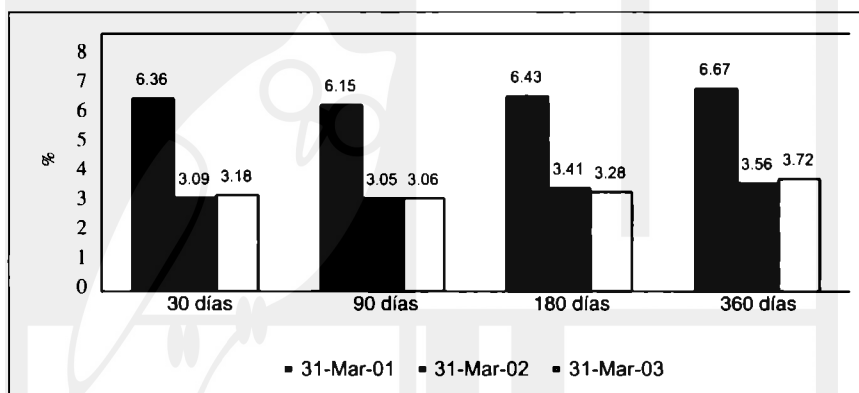
El salario mínimo nominal fue constante desde 1998 hasta mayo de 2003, en el cual se acordó aumentarlo en el 10 por ciento para el sector comercio, el 7.5 por ciento para la industria y el 5

Cuadro 12
Variación Anual (punto a punto) del IPC, IPRI e IPM

Meses	IPC		IPM excl. Café		IPRI	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Enero	0.9	2.75	-6.0	2.39	-7.0	7.27
Febrero	1.4	2.68	-6.8	3.58	-7.3	7.66
Marzo	1.7	2.39	-6.2	4.08	-4.4	4.68
Abril	2.0	2.0	-3.8	0.68	-3.5	0.47
Mayo	1.8	1.9	-3.6	0.25	-4.2	0.05
Junio	2.3	1.5	-4.7	0.74	-3.8	1.37
Julio	2.5		-5.2		-1.7	
Agosto	1.8		-5.3		-1.9	
Septiembre	1.4		-4.6		-1.6	
Octubre	2.5		-2.0		2.5	
Noviembre	1.4		-1.2		2.2	
Diciembre	2.8		-0.3		4.7	

Fuente: Boletín Estadístico Mensual, abril y junio del 2003.

Gráfica 10
Tasas de interés pasivo



Fuente: Banco Central de Reserva.

por ciento para la maquila y los textiles. No hubo aumento para el sector agropecuario ni para las actividades agrícolas, donde la capacidad adquisitiva ha experimentado el mayor deterioro (esta disposición profundizará la *ruralización de la pobreza*), sobre todo los jornales de café y caña de azúcar, que no han experimentado variación desde 1995. De todas manera, el salario mínimo real aumentó, aunque poco, debido a la variación de los precios, ya que si bien las tasas de variación del IPC son ba-

jas, son positivas para el índice en general. El salario mínimo nominal pasó de 42 colones diarios, en junio de 2002, a 46.2 colones, en junio de 2003. Mientras que el salario mínimo real pasó de 25.09 a 27.17 colones, en los meses mencionados.

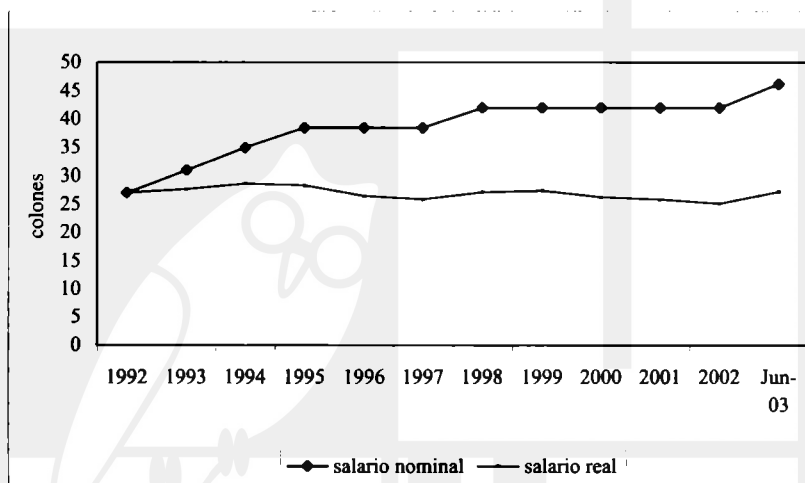
El Ingreso Base de Cotización (IBC) real, según género de los afiliados activos del sistema de ahorro de pensiones, otro parámetro de salarios, muestra la misma tendencia descendente desde enero de 2001 (Gráfica 12).

Cuadro 13
Evolución del salario mínimo real

Año	Salario mínimo nominal	Aumento salarial Nominal %	IPC Base 1992	Salario real Dic/92=100
Junio 1999	42.00	0.0	152.61	27.52
Junio 2000	42.00	0.0	158.17	26.55
Junio 2001	42.00	0.0	163.66	25.66
Junio 2002	42.00	0.0	167.43	25.09
Junio 2003	46.20	10.0	170.02	27.17

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Trabajo y de DIGESTYC.

Gráfica 11
Salario mínimo nominal y real
(Base diciembre 1992)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva.

El IBC real para las mujeres ha estado alrededor de los 175 dólares, en el periodo mostrado en la gráfica, mientras que el de los hombres ha variado de 202 a 195 dólares. De igual forma, a lo largo del periodo, el IBC femenino representa entre el 89 y el 90 por ciento del IBC masculino.

5. Sector externo

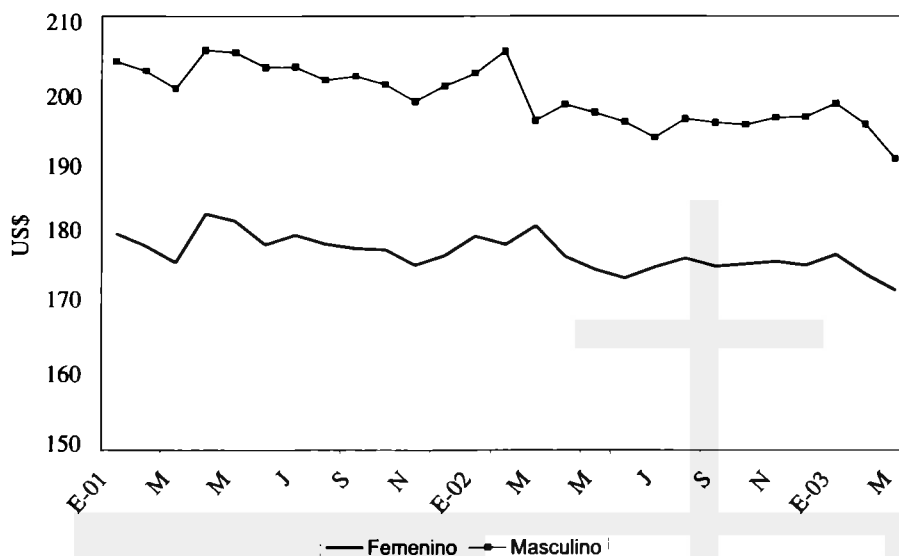
El sector externo se caracteriza por un déficit comercial crónico y por la existencia de *flotadores*

externos (remesas familiares), que le han permitido saldar dicho déficit; por un déficit en cuenta corriente saldada; por una cuenta de capital y financiera superavitaria que, al final, decanta la balanza de pagos hacia un saldo positivo, pero a costa de endeudamiento.

Las principales exportaciones son de maquila bruta¹¹. El café continúa siendo, pese a todo, el principal rubro de exportación del país, después de la maquila. Las importaciones principales son de bie-

11. La maquila bruta incluye en su valor los materiales importados, lo cual significa más del 75 por ciento del valor.

Gráfica 12
Ingreso Base e Cotización (IBC) Real, según género



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de la Superintendencia de Pensiones. *Revista trimestral*, varios números.

nes de consumo e intermedios. En último lugar se encuentran los bienes de capital, necesarios para aumentar la productividad.

A pesar de la agresividad de la apertura comercial del gobierno, el país continúa dependiendo de un solo socio comercial principal: Estados Unidos, con el que mantiene más del 50 por ciento del comercio. Esta situación hace vulnerable a los ciclos económicos de dicho país a la economía nacional.

5.1. Balanza de pagos

La balanza de pagos incluye la cuenta corriente y la de capital. El régimen de dolarización del país hace que el saldo en la balanza de pagos corresponda al cambio de la reservas internacionales netas (RIN).

La cuenta corriente ha sido deficitaria, en enero-marzo, desde el año 2000, con tendencia a ampliar el déficit. De enero-marzo de 2000 a enero-

marzo de 2003, el déficit en cuenta corriente pasó de 5 millones a 213.9 millones de dólares. Este incremento significativo se debe al crecimiento, igualmente marcado del déficit en la balanza comercial (BC), que creció, en el período, en aproximadamente el 77 por ciento, un déficit considerado crónico. A pesar de que las transferencias corrientes son positivas y crecientes cada año, su aumento es significativamente menor que el crecimiento del déficit (12.75 versus 77 por ciento).

Un aspecto interesante es que, aproximadamente, el 96 por ciento del total de recursos que ingresan al país por la cuenta corriente corresponden a las remesas familiares. Equivalen, aproximadamente, al 12.7 por ciento del PIB, a precios corrientes, en el primer trimestre de 2003. Este porcentaje se ha mantenido estable durante la última década¹². Este monto, además, ha permitido que tales remesas sean denominadas, en muchas ocasiones, *flotadores externos*, porque han permitido durante varios años saldar el déficit de la balanza comercial y la cuen-

12. El 14.4 por ciento del PIB, en 1992; el 11.2 por ciento, en 1995; el 10.7 por ciento, en 1997; el 11.2 por ciento, en 1999; el 13.3 por ciento, en 2000; el 13.8 por ciento, en 2001, y el 13.5 por ciento, en 2002, según los datos anuales del Banco Central de Reserva.

ta corriente. Sin embargo (Cuadro 12), la velocidad con que este monto ha venido creciendo, en los últimos años, ha disminuido. El déficit en balanza comercial ha aumentado a tal punto que, para el período, las remesas no han sido suficientes para

cubrirlo. Lo mismo ocurrió en 2001, cuando no pudieron cubrir 10.9 millones de dólares. En el primer trimestre de este año, no han cubierto casi 132 millones. Esto implica que el déficit restante es saldado con endeudamiento.

Cuadro 14
Cuenta corriente enero-marzo 2000 a 2003
(En millones de dólares)

	Enero -	Enero -	Enero -	Enero - marzo 2003		
	marzo 2000	marzo 2001	marzo 2002	Crédito	Débito	Saldo
	Saldo	Saldo	Saldo			
1.1 Cuenta corriente	-5.00	-25.40	-55.80	1,520.90	1,734.80	-213.90
A. Bienes y servicios (BC)	-337.30	-434.00	-440.60	998.00	1,595.10	-597.10
a. Bienes	-279.60	-397.50	-385.30	805.00	1,338.00	-533.00
b. Servicios	-57.70	-36.50	-55.30	193.00	257.10	-64.10
B. Renta	-77.10	-67.00	-76.30	38.10	116.50	-78.40
a. Remuneración de empleados	0.60	-2.20	-2.00	3.90	5.40	-1.50
b. Renta de la inversión	-77.70	-64.80	-74.30	34.20	111.10	-76.90
C. Transferencias corrientes	409.40	475.60	461.10	484.80	23.20	461.60
a. Gobierno general	11.60	6.10	12.10	4.70	0.00	4.70
b. Otros sectores	397.80	469.50	449.00	480.10	23.20	456.90
b.1 Remesas de trabajadores	398.70	444.40	447.40	465.20	0.00	465.20
b.2 Otras transferencias	-0.90	25.10	1.60	14.90	23.20	-8.30

Fuente: Banco Central de Reserva.

En definitiva, el país consume más de lo que produce, y de forma creciente. Este déficit refleja o se debe no sólo a una desmejora de los términos de intercambio¹³ (Cuadro 12), sino también a la poca competitividad del país en el mercado internacional. Indica, entonces, que el país no estaba en las mejores condiciones para liberalizar el comercio de forma acelerada, tal como lo hizo, ni para el cúmulo de tratados de libre comercio que firmó y que piensa firmar.

El comportamiento típico de las cuentas de capital y financiera es de superávit, lo cual compensa el déficit de la cuenta corriente y lo supera. Así, al final, el saldo de la balanza de pagos es positivo. Sin embargo, el comportamiento de la cuenta financiera y de capital indica que el país ha estado vendiendo más promesas de pago futuro de las que ha adquirido, es decir, está endeudándose. Si bien

es cierto que entra más capital del que sale, es dinero que después deberá ser devuelto. El Salvador es, pues, “un prestatario neto en los mercados financieros internacionales mundiales”¹⁴ y se endeuda para financiar su déficit de cuenta corriente.

La cuenta de *activos*, en la cuenta financiera, muestra los activos del país radicados en el exterior. Si su saldo es negativo, significa un aumento, como en el año 2003. No así en los años 2001 y 2002. Pero la mayor parte, más que inversiones productivas son inversiones, en títulos valores de empresas extranjeras o inversión de cartera, que nacionales han adquirido. La cuenta es mayor a la de inversión directa en el exterior. Mientras que en los *pasivos*, los activos exteriores, radicados en El Salvador, muestran un saldo positivo, que significa un aumento de las obligaciones. Es decir, el dinero que entra, en concepto de deuda, ya sea como ven-

13. El caso de El Salvador lo entendemos como el incremento de los precios del petróleo, producto clave para la economía, y la disminución de los precios del café

14. Departamento de Economía, “Análisis de coyuntura”, ECA, septiembre, 2002.

Cuadro 15
Cuenta de capital y financiera (enero-marzo 2000 a 2003)
(En millones de dólares)

	Enero- marzo 2000	Enero - marzo 2001	Enero - marzo 2002	Enero - marzo 2003		
	Saldo	Saldo	Saldo	Crédito	Débito	Saldo
1.2 Cuenta de capital y financiera	-92.8	221.80	190.20	487.90	255.00	239.90
A. Cuenta de capital	22.00	88.30	13.40	23.30	0.00	23.30
a. Transferencias de capital	22.00	88.30	13.40	23.30	0.00	23.30
1. Gobierno general	0.80	44.70	0.40	0.10	0.00	0.10
2. Otros sectores	21.20	43.60	13.00	23.20	0.00	23.20
B. Cuenta financiera	-114.80	133.50	176.80	464.60	255.00	209.60
a. Activos	-48.00	-131.10	-290.70	111.50	30.00	81.50
1. Inversión directa en el exterior	0.00	6.20	14.10	0.00	5.90	-5.90
2. Inversión de cartera	-17.50	-69.50	-277.00	0.00	17.80	-17.80
3. Otra inversión	-30.50	-122.40	-27.80	111.50	6.30	105.20
b. Pasivos	-40.20	264.60	527.40	353.10	48.40	304.70
1. Inversión directa	16.10	97.80	67.00	29.30	0.00	29.30
2. Inversión de cartera	26.70	6.50	-44.90	217.00	0.00	217.00
3. Otra inversión	-83.00	160.30	505.30	106.80	48.40	58.40

Fuente: Banco Central de Reserva.

ta de títulos de capital nacional (las empresas privatizadas como ANTEL, la energía eléctrica y las pensiones) o inversión productiva (maquilas), es mayor que el dinero que sale de igual forma. De ahí

que esta cuenta sea positiva. Esta tendencia puede generar problemas de endeudamiento que, dada la dolarización, puede desembocar en recesión.

Cuadro 16
Activos de reserva netos (enero-marzo 2000 a 2003)
(En millones de dólares)

	Enero - marzo 2000	Enero - marzo 2001	Enero - marzo 2003	Enero - marzo 2001		
	Saldo	Saldo	Saldo	Crédito	Débito	Saldo
1.3 Activos de reserva netos	-26.6	54.60	-59.9	0	176	-176.6
Errores y omisiones	97.8	-196.4	-134.4	0	19	19
Total balanza de pagos	0	0	0	2,008.80	2,008.80	0

Fuente: Banco Central de Reserva.

El saldo de la balanza de pagos es positivo, gracias a la cuenta de capital. Si bien esto significa que el país no está en crisis económica, al no perder de forma acelerada y crítica sus reservas internacionales netas, puede estar en peligro, en el me-

diano y largo plazo, dado que el "equilibrio" se está manteniendo a costa de endeudarse.

Según al esquema de dolarización, impuesto el 1 de enero de 2001, las reservas internacionales netas

(RIN) tenderían a decrecer. Pero en enero-marzo de 2003, aumentaron en 176 millones de dólares. Para los activos de reserva netos, un signo positivo signi-

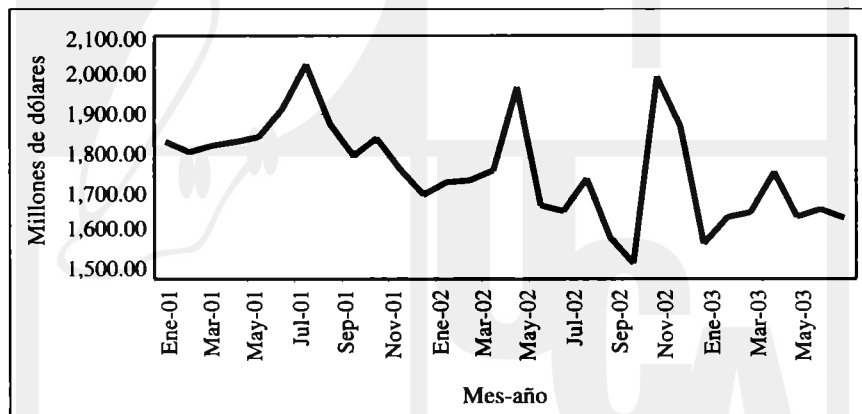
fica disminución. Sin embargo, en general, como se puede ver en El Cuadro 15 y la Gráfica 13, la tendencia del crecimiento es a disminuir la tasa.

Cuadro 17
Reservas internacionales netas 2001-2003
(Mensual, en millones de dólares)

	2001	Var. %	E- 2002	Var. %	2003	Var. %
Enero	1,839.50	(7.24)	1,739.40	(5.44)	1,652.50	(5.00)
Febrero	1,814.60	(7.71)	1,745.50	(3.81)	1,665.80	(4.57)
Marzo	1,831.20	(8.26)	1,769.00	(3.40)	1,765.40	(0.20)
Abril	1,839.30	(7.92)	1,975.80	7.42	1,654.10	(16.28)
Mayo	1,851.90	(4.38)	1,682.00	(9.17)	1,672.70	(0.55)
Junio	1,921.90	0.91	1,668.50	(13.18)	1,652.00	(0.99)
Julio	2,030.50	6.81	1,749.50	(13.84)		
Agosto	1,885.50	(4.50)	1,604.20	(14.92)		
Septiembre	1,804.90	(9.77)	1,538.20	(14.78)		
Octubre	1,850.40	(6.58)	2,000.70	8.12		
Noviembre	1,771.90	(10.06)	1,880.60	6.13		
Diciembre	1,709.60	(9.59)	1,588.80	(7.07)		

Fuente: Banco Central de Reserva.

Gráfica 13
Reservas internacionales netas mensuales (2001-2003)
(En millones de dólares)



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

De acuerdo con los datos del Banco Central de Reserva, en junio 2003, el nivel global de las reservas internacionales netas cubre 4.6 meses de importación; en 2002, en el mismo mes, cubría 5.4

meses. En promedio, de enero a junio de este año, este indicador es de 4.8 meses de importación, uno menos que en el mismo período de 2002 (5.8).

Cuadro 18
Meses de importación (enero 2001 a junio 2003)

Mes	2001	2002	2003
Enero	4.9	4.9	4.9
Febrero	4.8	6.0	4.9
Marzo	4.9	6.0	4.9
Abril	4.9	6.6	4.7
Mayo	4.9	5.4	4.6
Junio	5.1	5.4	4.6
Julio	6.2	5.5	
Agosto	5.7	5.0	
Septiembre	5.6	4.9	
Octubre	5.7	6.2	
Noviembre	5.5	5.8	
Diciembre	5.3	4.9	

Fuente: Banco Central de Reserva.

Un aspecto importante para cualquier modelo de crecimiento es la inversión extranjera directa, cuyo volumen ha aumentado, a partir de los años noventa, gracias “a las privatizaciones de las empresas estatales de telecomunicaciones, energía eléctrica”¹⁵. Según un estudio de la CEPAL, la inversión que ingresó en 1998 ascendió a 969 millones de dólares. Casi tres cuartas partes fueron destinadas a adquirir las empresas de distribución de electricidad y telecomunicaciones; el resto fue al sector manufacturero, donde se abrieron nuevas plantas de maquila, producción de cemento, fabricación de cables conductores de electricidad y refinación de petróleo. Esta inversión provino de Estados Unidos y México. Las administradoras de los fondos de pensiones (AFP), los bancos internacionales y el sector pesquero (atún) también recibieron inversión extranjera. La dolarización, que da más estabilidad económica, hace que los inversionistas se sientan seguros en El Salvador¹⁶. Sin embargo, al comparar con América Latina y el Caribe, el volumen recibido por El Salvador sólo representó, aproximadamente, el 0.3 por ciento del total, y en relación con Centroamérica, el 8 por ciento de ese año (1,403 millones de dólares). No obstante, este volumen ha mantenido su tendencia creciente durante toda la década.

5.2. Balanza comercial

De acuerdo con los datos del Banco Central de Reserva, las exportaciones han mostrado un buen

ritmo de crecimiento (7.2 por ciento), en los primeros seis meses del año; pese a este optimismo, el déficit de la balanza comercial, como ya veíamos, continúa creciendo. En los primeros seis meses de este año ha crecido el 24.7 por ciento respecto al mismo período del año anterior.

El monto de las exportaciones, en el periodo, asciende a 1,559.10 millones de dólares. Aproximadamente, 105 millones más que el año anterior. De estas exportaciones, el 6.96 por ciento corresponde a exportaciones tradicionales, el 34.34 por ciento a exportaciones no tradicionales, y el 58.7 por ciento a maquila, cuya tendencia es a aumentar su participación en la estructura de las exportaciones. Esta tendencia concuerda con el modelo de desarrollo del país, cuya apuesta fundamental, desde el sector público, es la maquila. Es, además, el sector con mayor dinamismo, ya que de enero a junio de este año, ha crecido en un 10.2 por ciento, según el Banco Central de Reserva. Mientras que el sector tradicional (al que en épocas anteriores se le apostaba desde el sector público), tiende a disminuir su participación, a pesar de que el café continúa siendo el producto de exportación más importante, sin tomar en cuenta la maquila —equivale al 70.23 por ciento de los productos tradicionales y al 4.9 por ciento de las exportaciones totales—.

El monto total de las importaciones asciende a 2,829.90 millones de dólares, que equivale a un crecimiento del 14.4 por ciento, en la primera mi-

15. *Ibidem*.

16. *Ibidem*.

Cuadro 19
Balanza Comercial enero-junio
(En millones de dólares y kilogramos)

	2001		2002		2003		Variaciones			
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
							2002/2001		2003/2002	
I. Exportaciones										
(FOB)	1,449.8	993.6	1,454.2	918.1	1,559.1	838.3	0.3	(7.6)	7.2	(8.7)
A. Tradicionales	151.6	343.9	108.3	257.5	108.5	246.1	(28.6)	(25.1)	0.2	(4.4)
1. Café	81.4	61.1	72.0	62.5	76.2	56.9	(11.5)	2.3	5.8	(9.0)
2. Azúcar	60.9	281.8	33.2	194.6	27.7	188.6	(45.5)	(30.9)	(16.6)	(3.1)
3. Camarón	9.3	1.0	3.1	0.4	4.6	0.6	(66.7)	(60.0)	48.4	50.0
B. No tradicionales	496.5	649.7	515.5	660.6	535.4	592.2	3.8	1.7	3.9	(10.4)
1. Centroamérica	360.1	433.9	357.6	440.9	366.2	424.9	(0.7)	1.6	2.4	(3.6)
2. Fuera de Centroamérica	136.4	215.8	157.9	219.7	169.2	167.3	15.8	1.8	7.2	(23.9)
C. maquila	801.7		830.4		915.2		3.6	—	10.2	—
II. Importaciones										
(CIF)	2,513.3	3,055.8	2,473.0	3,112.3	2,829.9	3,176.1	(1.6)	1.8	14.4	2.0
A. Centroamérica	435.5	728.0	402.1	687.3	430.8	787.2	(7.7)	(5.6)	7.1	14.5
B. Fuera de Centroamérica	1,527.8	2,327.8	1,467.9	2,425.0	1,731.7	2,388.9	(3.9)	4.2	18.0	(1.5)
C. Maquila	550.0		603.0		667.4		9.6	—	10.7	—
III. Balanza comercial	(1,063.5)	(2,062.2)	(1,018.8)	(2,194.2)	(1,270.8)	(2,337.8)	(4.2)	6.4	24.7	6.5

Fuente: Banco Central de Reserva.

tad del año (el doble que la de las exportaciones), 1,270.80 millones superior a las exportaciones igual al 181.5 por ciento de ellas¹⁷. Mientras que su variación con respecto al año anterior es del 14.4 por ciento. Se reitera la necesidad de mejorar las ventajas competitivas del país y su productividad para revertir esta tendencia.

A esto se suma la disminución de las importaciones de los bienes de capital y de los intermedios, y el aumento de las de bienes de consumo (como se verá más adelante), lo cual significa que el país no adquiere mayor productividad, sino que consume hoy sin pensar en el futuro. Esto traerá mayor incapacidad productiva y, de nuevo, más importaciones, ya que será el único medio para adquirir los bienes que la población demanda y consume, así como los bienes intermedios que la industria necesita para su actividad.

Las remesas, como ya se veía, siguen siendo el recurso para saldar dicho déficit, el cual alcanzó un monto acumulado, en el período, de 1,006.8 millones de dólares, con un incremento de 3.8 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior. Estas cubrieron el 35.6 por ciento de las importaciones y cubrieron el 79.2 por ciento de la brecha comercial del país, en la primera mitad de este año.

5.3. Clasificación económica de las importaciones

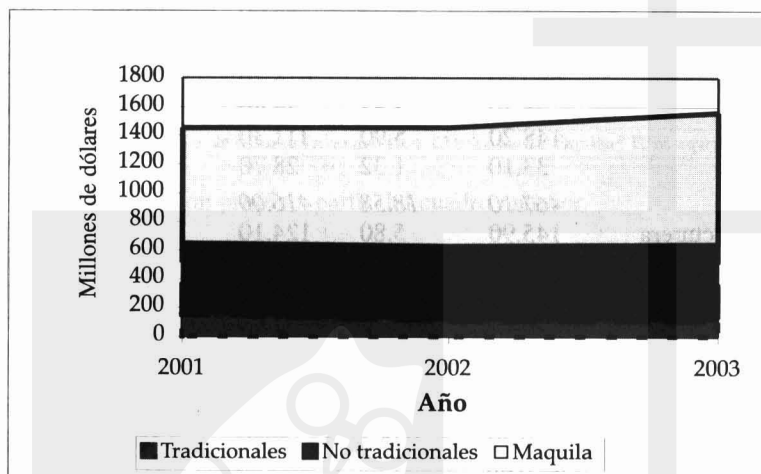
El Cuadro 18 muestra en qué tipo de bienes el país gasta sus recursos. En los primeros seis meses del año en curso, del total de importaciones, el 27.04 por ciento corresponde a bienes de consumo, cantidad que se ha mantenido relativamente estable, en los dos años anteriores; el 32.88 por ciento, a bienes intermedios; el 16.49 por ciento a bienes de capital y el 23.58 por ciento a maquila.

¹⁷ Cercano al parámetro internacional de importaciones igual a dos veces las exportaciones, cuando se considera que se ha caído en crisis.

Esto indica que se gasta más en consumo, que en bienes destinados a aumentar y mejorar la productividad del país (bienes de capital), y más aún, en bienes de consumo no duradero (que representan el 83.14 por ciento del total de bienes de consumo). Aquí se observa, otra vez, que el futuro de la economía nacional no está siendo considerado. Esto vendría a agravar, en un determinado momento, la

situación comercial, no sólo porque al no producir se debe comprar fuera y, por lo tanto, el déficit aumenta, sino porque significa mayor endeudamiento para cubrir ese déficit, y menor posibilidad de ventajas competitivas reales, que permitan sacar algún beneficio de la liberalización y de los tratados comerciales firmados y por firmar.

Gráfica 14
Composición de las exportaciones (2001-2003)



Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro anterior.

Cuadro 20
Remesas familiares mensuales 2001-2003
(En millones de dólares)

Mes	2001	Var.	2002	Var.	2003	Var.
Enero	147.6	11.73	143.4	(2.85)	146.0	1.81
Febrero	147.2	16.92	146.2	(0.68)	149.1	1.98
Marzo	149.6	6.33	157.8	5.48	170.0	7.79
Abril	139.7	14.79	174.2	24.70	177.4	1.84
Mayo	179.1	16.75	180.3	0.67	186.1	3.22
Junio	157.8	9.89	167.9	6.40	178.1	6.08
Julio	162.9	7.17	162.2	(0.43)		
Agosto	166.8	6.79	160.1	(4.02)		
Septiembre	146.7	2.80	150.5	2.59		
Octubre	169.6	6.13	156.5	(7.72)		
Noviembre	158.7	1.88	160.9	1.39		
Diciembre	184.8	10.66	175.2	(5.19)		
Total	1,910.5		1,935.2		1,006.8	

Fuente: Banco Central de Reserva.

Este escenario, sin embargo, mejora un poco si consideramos que la suma de los bienes de capital (16.49 por ciento) y de los bienes intermedios

(32.88 por ciento) muestra que se está destinando cerca del 50 por ciento de los recursos a bienes que pueden generar nuevos ingresos a futuro.

Cuadro 21
Clasificación económica de las importaciones (enero-junio, 2001-2003)
(En millones de dólares)

	2001	%	2002	%	2003	%
<i>I. Bienes de consumo</i>	596.10	23.71	646.50	26.14	765.20	27.04
1. No duraderos	520.80	20.72	560.90	22.68	636.20	22.48
2. Duraderos	75.30	3.00	85.60	3.46	129.00	4.56
<i>II. Bienes intermedios</i>	900.40	35.82	807.60	32.66	930.60	32.88
1. Industria manufacturera	660.90	26.29	618.20	25.00	712.50	25.18
2. Agropecuario	58.20	2.32	49.40	2.00	52.10	1.84
3. Construcción	148.20	5.90	111.30	4.50	139.50	4.93
4. Otros	33.10	1.32	28.70	1.16	26.50	0.94
<i>III. Bienes de capital</i>	467.10	18.58	416.00	16.82	466.80	16.49
1. Industria manufacturera	145.90	5.80	124.10	5.02	142.50	5.04
2. Transporte	178.10	7.09	163.10	6.59	182.90	6.46
3. Agropecuario	8.60	0.34	7.30	0.30	5.60	0.20
4. Construcción	20.80	0.83	38.80	1.55	46.80	1.65
5. Comercio	45.30	1.80	48.10	1.94	51.10	1.81
6. Servicios	14.50	0.58	15.90	0.64	16.70	0.60
7. Electricidad, agua y serv.	53.70	2.14	18.30	0.74	20.80	0.73
8. Banca	0.20	0.008	0.40	0.02	0.40	0.01
<i>IV. Maquila</i>	550.00	21.88	603.00	24.38	667.40	23.58
<i>V. Total</i>	2,513.60	100	2,473.10	100	2,830.00	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva.

La maquila, además, tiene una participación importante, similar a la del consumo. Significa que el mayor rubro de exportación del país importa la mayor parte de sus insumos, lo cual no aporta mayores ingresos al mercado, interno al no demandar, dichas materias primas, a éste.

El cuadro también evidencia en qué rubros se gastan las remesas que el país recibe (dado que son ellas las que cubren buena parte de las importaciones). En su mayoría, son consumidas y no aprovechadas para generar productividad y competitividad futura. Situación que es necesario cambiar, buscando formas para encauzar estos recursos, vitales para el país, hacia destinos más útiles en el largo plazo.

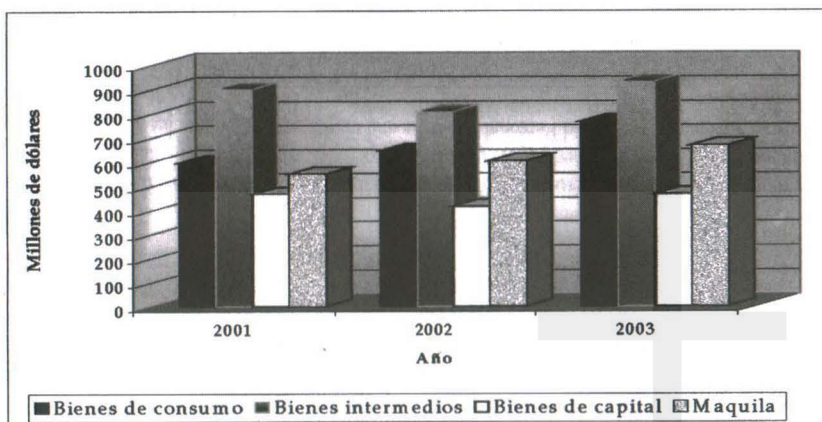
De las reducidas importaciones de bienes de capital, una muy baja proporción (0.2 por ciento) está destinada al sector agropecuario, desde hacer varios años en contracción, lo cual concuerda con la reducción de su participación en el PIB. Lo mismo se observa en los bienes intermedios. Aunque no se puede ser contundente al respecto, se podría inferir, a manera de hipótesis, y dada la ruralidad de la pobreza, una profundización de la misma y una agudización de desempleo rural¹⁸.

5.4. Principales socios comerciales

A pesar de que el país tiene comercio con varias regiones del mundo, sólo con Estados Unidos ha realizado el 19 por ciento de las exportaciones

18. Mano de obra que puede estar siendo absorbida por la maquila, que va en aumento. En todo caso, significa empleo precario y volátil.

Gráfica 15
Clasificación económica de las importaciones (enero-junio 2001-2003)
(En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro anterior.

y el 50.9 por ciento de las importaciones, en lo que va del año. Esto lo convierte en nuestro principal socio comercial, centralizando el destino y origen de nuestro comercio, lo cual hace que el país sea vulnerable a sus ciclos económicos. El segundo socio comercial más importante es Centroamérica (sobre todo Guatemala). Este año, el 56.92 por ciento de las exportaciones salvadoreñas fue destinado a la región,

mientras que el país recibió el 15.22 por ciento de importaciones. Al sumar, se tiene que, aproximadamente, el 76 por ciento de nuestras exportaciones tienen dos destinos, Estados Unidos y Centroamérica; y que el 66 por ciento, aproximadamente, de las importaciones se originan en ambos sitios, lo cual aumenta los riesgos ante las perturbaciones de los términos de intercambio.

Cuadro 22
Exportaciones e importaciones por país de destino y origen (enero-junio de 2003)
(En miles de dólares)

País o región	Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total	Saldo	% del total
NAFTA	143,932	22.35	1,624,687	57.41	(1,480,755)	67.74
Canadá	4,284	0.67	29,197	1.03	(24,913)	1.14
Estados Unidos	122,675	19.05	1,440,569	50.91	(1,317,894)	60.29
México	16,973	2.64	154,921	5.47	(137,948)	6.31
Centroamérica	366,547	56.92	430,796	15.22	(64,249)	2.94
Costa Rica	53,933	8.38	84,440	2.98	(30,507)	1.40
Guatemala	171,905	26.70	225,254	7.96	(53,349)	2.44
Honduras	91,746	14.25	66,160	2.34	25,586	(1.17)
Nicaragua	48,963	7.60	54,942	1.94	(5,979)	0.27
Otros	133,439	20.72	774,336	27.36	(651,550)	29.81

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva.

A esto se le agrega la poca diversificación interna de productos para la exportación. Además, El Salvador es un país con una alta apertura co-

mercial, como se verá, a pesar de no estar preparados. Esta apertura está influida, en gran medida, por las importaciones.

Cuadro 23
Evolución de la apertura comercial de El Salvador
(1990-primer trimestre 2003)

Año	PIB a precios corrientes	PIB a precios constantes
1990	49.78	33.87
1991	47.73	31.20
1992	48.52	32.17
1993	53.46	30.27
1994	55.17	29.40
1995	59.40	38.83
1996	54.73	38.97
1997	59.08	41.59
1998	62.22	67.92
1999	62.45	68.04
2000	70.12	76.64

Nota: apertura equivale a exportaciones más importaciones sobre el PIB.

Fuente: Penn World Table, Banco Mundial.

El país ha experimentado una acelerada liberalización, la cual ha contribuido a profundizar su déficit comercial crónico. De 1990 a 2000, la apertura ha crecido en un 40.86 por ciento, si se toma en cuenta el PIB a precios corrientes, y en un 126.28 por ciento con el PIB a precios constantes.

5.5. Principales precios internacionales

El café es *nuestro* principal producto de exportación, después de la maquila, y el petróleo es nuestro principal producto de importación. De ahí la importancia de monitorear los precios internacionales de ambos. La drástica caída de los precios del café es conocida. El quintal de café que, entre junio y diciembre de 1997, valía 184.7 dólares, en junio de este año vale 61.93 dólares. Esta primera parte del año no es, sin embargo, la peor para este producto. En octubre de 2002, el precio del quintal llegó a los 44.80, el más bajo hasta el momento. En estos seis primeros meses se observa una leve recuperación. Estos precios hacen que la producción no sea rentable. De ahí que muchos productores hayan detenido la producción, lo cual ha generado desempleo; otros han quebrado. Esto no hace más que aumentar la crisis del sector agrario. Los bajos precios del principal producto de exportación reducen el valor de las exportaciones, con lo cual el déficit de la cuenta corriente aumenta.

Se confirma así lo que varios organismos e instituciones nacionales e internacionales han planteado sobre la imposibilidad de que el país siga dependiendo de un producto poco seguro, dada la variabilidad de sus precios, y menos aun en una economía global, donde los productos primarios participan cada vez menos. La diversificación de la estructura de exportaciones se hace necesaria, se debe incursionar en otros sectores, como el de la industria y la agroindustria, las cuales posee un mayor valor agregado.

Por el otro lado, está el incremento progresivo de los precios del petróleo que, al ser un bien imprescindible para el funcionamiento del aparato productivo del país (lo cual lo convierte en un bien con una demanda inelástica), no hace más que sumarse a los efectos negativos del déficit comercial. Esto debiera ser una motivación más para mejorar la productividad, la eficiencia y la competitividad del país, a través de la transformación de los bienes primarios.

5.6. Situación del sector externo

Se necesita una mejora significativa en productividad y competitividad, así como empezar a resolver de forma real el problema del déficit comercial crónico. Se observa la necesidad de diversificar los productos de exportación, agregándoles

Cuadro 24
Precios del café y del petróleo (1997-2003)
(En dólares)

Mes - año	Café 1/	Var. Mensual	Petróleo 2/	Var. mensual
Junio - Dic. 1997	184.71		19.4	
Junio - Dic. 1998	117.26	-36.52	13.06	-32.68
Junio - Dic. 1999	99.53	-15.12	22.91	75.42
Junio - Dic. 2000	98.00	-1.54	30.16	31.65
Junio - Dic. 2001	51.53	-47.42	23.43	-22.31
Enero 2002	49.83	-3.30	16.17	-30.99
Febrero 2002	47.02	-5.64	18.73	15.83
Marzo 2002	51.14	8.76	18.44	-1.55
Abril 2002	56.56	10.60	21.54	16.81
Mayo 2002	58.82	4.00	23.86	10.77
Junio 2002	56.11	-4.61	26.62	11.57
Julio 2002	55.07	-1.85	25.39	-4.62
Agosto 2002	48.39	-12.13	25.89	1.97
Septiembre 2002	46.21	-4.51	27.51	6.26
Octubre 2002	44.81	-3.03	29.83	8.43
Noviembre 2002	49.12	9.62	28.85	-3.29
Diciembre 2002	56.34	14.70	25.08	-13.07
Enero 2003	58.26	3.41	32.86	31.02
Febrero 2003	60.62	4.05	32.65	-0.64
Marzo 2003	61.66	1.72	37.10	13.63
Abril 2003	64.04	3.86	27.94	-24.69
Mayo 2003	64.49	0.70	26.49	-5.19
Junio 2003	61.93	-3.97	30.48	15.06

1/ Precio promedio en dólares por quintal de café.

2/ Precio unitario de las importaciones de petróleo crudo (dólares por barril).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva.

mayor valor, diversificar el comercio en sí para no depender de un sólo país. Sería bueno, además, evaluar el proceso de apertura, para ver si su ritmo ha sido el adecuado para el país, es decir, si permite que el sector productivo se adapte y logre obtener beneficios de dicha apertura. Otro elemento que hay que reiterar es la alta dependencia de las remesas. Aunque éstas han sido una gran ventaja para la gestión macroeconómica y las políticas impulsadas por el gobierno, se debe tener presente que no es posible pensar que conservarán los niveles actuales. En consecuencia, parece que el país aun no está listo para enfrentar una economía global y liberalizada, al menos, no para beneficiarse de ella.

El Salvador tiene una cuenta corriente deficitaria, en el primer semestre de 2003. Un comportamiento típico —y crónico— de dicha cuenta. La mayor parte del déficit proviene de la balanza comercial (1,270.80 millones de dólares), lo cual in-

dica falta de competitividad en el ámbito internacional. Probablemente, la causa esté en el sector producción, cuyo rendimiento es bajo. El país necesita, por tanto, una mejora para crear ventajas competitivas reales (ya que un bajo costo de la mano de obra no es fuente de competitividad real).

Las remesas familiares, aunque siguen siendo altas y significativas (aproximadamente el 13 por ciento del PIB), han dejado de ser suficientes para cubrir el déficit de la cuenta corriente. De nuevo, surge la necesidad de aumentar la competitividad nacional o de buscar una fuente adicional de financiamiento (el cual no es positivo, a largo plazo). El país es muy dependiente de esas remesas, a tal punto que éstas se han convertido en sus *flotadores externos*.

La cuentas de capital y financiera son *superavitarias*, lo cual significa que el país tiene *mán en-*



cio está poco diversificado, lo cual implica riesgos mayores ante las perturbaciones, en los términos de intercambio.

6. Finanzas públicas

El saldo de la deuda externa alcanzó los 6,204 millones de dólares (4,188 del SPNF y 525 del SPF). La deuda interna fue de 2,639 millones de dólares (1,867 del SPNF y 772 del SPF). Se logró una recolección de 878 millones de dólares, en impuestos. Al agregar los 36 millones del FOVIAL se obtiene una recaudación de 914 millones de dólares. El monto del déficit del SPNF asciende a 11 millones de dólares, que es considerado bajo. Se aprobaron dos préstamos por 212 millones de dólares.

tradas que salidas de capital, esto es, se está endeudando. Se trata de recursos que tendrá que pagar en el futuro. De ahí que la fuente adicional de financiamiento que se emplea para saldar el déficit de la cuenta corriente sea el aumento de la deuda. Se usa, entonces, un mecanismo negativo a largo plazo para mantener el equilibrio de la balanza de pagos.

El 58.7 por ciento de las exportaciones, en los primeros seis meses del año, corresponde a maquila, mientras que las exportaciones no tradicionales representaron el 34.34 por ciento. Mientras que el sector primario tiene una participación insignificante del 6.96 por ciento (a pesar de que el café sigue siendo el principal producto de exportación, después de la maquila).

El país gasta una buena parte de sus recursos en bienes de consumo no duraderos, los cuales no benefician la productividad. De hecho, la menor importación es de bienes de capital. El mayor porcentaje de las importaciones corresponde a bienes intermedios, los cuales son transformados. Y el tercero, a la maquila. El mayor rubro de exportación importa la mayor parte de sus materias primas y no aporta al mercado interno, al no demandarlas de él.

El destino del comercio internacional está centrado en Estados Unidos (el 19.1 por ciento de las exportaciones y el 50.9 por ciento de las importaciones). El segundo socio comercial es Centroamérica, específicamente Guatemala, con la que se realiza el casi 27 por ciento de las exportaciones y el 7.96 por ciento de las importaciones. El comer-

Al comparar los resultados fiscales del SPNF (Cuadro 25), en el primer semestre de 2003, con los del mismo periodo de 2002, se observa un incremento en los ingresos corrientes de 112 millones de dólares (10.4 por ciento), acompañado de un incremento de 67 millones (7.3 por ciento) de los gastos corrientes. Esta situación implica una reducción de la presión fiscal. El ahorro corriente aumenta en 44 millones de dólares (28.8 por ciento). Por su parte, el déficit fiscal pasa de 192 millones a apenas 11 millones de dólares, lo cual, en principio, es positivo. Sin embargo, al considerar que esta reducción es producto de una drástica reducción en los gastos de capital (142 millones), se evidencia que el ajuste fiscal se realiza con menos inversión. Esto trae aparejado, por un lado, un acomodo al ciclo recesivo de la economía, el cual se remonta a 1996, cuando la política fiscal dejó de ser utilizada para contenerlo. Y por el otro lado, evita invertir lo suficiente para crear mayores posibilidades de crecimiento futuro. Adicionalmente, esta situación implica una irregularidad importante, el programa de inversiones públicas es financiado, en su mayor parte, con préstamos contratados, es decir, no se han hecho los retiros de los fondos programados y se deben pagar penalidades a las instituciones acreedoras.

Esto contrasta con las declaraciones del Ministro de Hacienda, cuando presentó el presupuesto del año 2003. En ese entonces, afirmó categóricamente que el presupuesto se reducía, que el ahorro aumentaba y que se dispondría de mayores recursos para invertir. Los datos presentados sobre los

primeros meses muestran, por un lado, aumento en los gastos de funcionamiento y una disminución fuerte de la inversión pública, lo contrario a lo dicho por el ministro.

Los resultados fiscales durante la primera mitad de 2003 confirman que la política fiscal ha sido, desde hace varios años, procíclica. Confirman que las autoridades de hacienda han ignorado la política fiscal como instrumento anticíclico para apoyar el crecimiento económico, en los momentos recesivos del ciclo. Esto es explicable por la reducida presión tributaria. En 2002, la presión neta, a finales de ese año, fue del 10.6 por ciento, lo cual denota debilidad fiscal. Por otra parte, la asignación de recursos al gasto es muy rígida —asignaciones predetermina-

das para la Corte Suprema de Justicia, las alcaldías, los requerimientos de la deuda previsional y pública en general, así como elevado monto en sueldos y salarios—.

Al comparar el comportamiento de los ingresos tributarios se debe aclarar que el FOVIAL como tal no es un impuesto, sino que un tributo, por lo tanto, se clasifica en contribuciones especiales¹⁹. Al ser el primer tributo, constituye una modificación a la política tributaria más no a la impositiva. Al considerar de forma individual cada tributo (Cuadro 26), el más dinámico es el proveniente de aranceles a la importación, cuyo crecimiento representa el 12.9 por ciento. Sigue el FOVIAL con el 8.4 por ciento.

Cuadro 25
Resultados fiscales del SPNF
(En millones de dólares y porcentajes)

	2002		2003		Variación Jun a Jun	
	A Junio	A diciembre	A Junio	absoluta	%	
I. Ingresos y donaciones	1,101	2,218	1,212	111	10.1	
A. Ingresos corrientes	1,076	2,104	1,188	112	10.4	
B. Ingresos de capital	2	65	—	(2)	-100.0	
C. Donaciones del exterior	23	50	24	1	4.3	
II. Gastos y concesión neta de préstamos	1,297	2,695	1,213	(84)	-6.5	
A. Gastos corrientes	924	1,988	991	67	7.3	
B. Gastos de capital	374	706	232	(142)	-38.0	
III. Ahorro corriente	153	115	197	44	28.8	
V. Superávit (déficit)	(192)	(476)	(11)	181	-94.3	
VI. Financiamiento externo neto	520	1,253	375	(145)	-27.9	
VII. Financiamiento interno neto	(324)	(777)	(364)	(40)	12.3	

Fuente: Banco Central de Reserva.

Después, la renta con el 6 por ciento. Los dos tributos más relacionados con el acontecer económico se encuentran estancados, el IVA, que apenas creció el 1 por ciento, lo cual significa que su nivel de efectividad se ha reducido, y los impuestos específicos al consumo, en concreto a las cerve-

zas, las bebidas alcohólicas, las gaseosas y el tabaco. Estos últimos, en conjunto, experimentaron una reducción del 6.1 por ciento. Esta disminución sólo puede ser explicada por una disminución del consumo, lo cual es positivo, en el caso de los productos dañinos para la salud, o por aumento del

19. El Código Tributario establece que existen tres tipos de tributo: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Impuesto es el tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho generador es los negocios, los actos o los hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Tasa es el tributo generado por la prestación efectiva o potencial de un servicio público al contribuyente individual. Contribución Especial es el tributo generado por beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que fundamentan la obligación.

contrabando, ante todo de productos de tabaco. El que más se ha reducido es el de la transferencia de propiedades (17.6 por ciento).

El total de tributos creció el 3.4 por ciento; los impuestos, el 3.2 por ciento, y las contribuciones especiales, el 8.4 por ciento. En este campo se debe actuar con prontitud y eficiencia, para poder aumentar su recaudación, ya sea mediante un combate decidido contra la evasión, la eliminación de la elusión y la revisión de la legislación de cada tributo, así como la implementación de nuevos tributos, como el predial, plusvalías, patrimonial, etc.

En el primer semestre de 2003 se aprobaron dos préstamos (Cuadro 27), uno destinado a vivienda por 70 millones de dólares y otro para la reconstrucción de hospitales, dañados en los terremotos, por 142 millones de dólares. Ambos préstamos tenían al menos dieciocho meses de haber sido presentados a la Asamblea Legislativa, mientras que otros préstamos, que entraron en el mismo período, fueron aprobados con anterioridad-reactivación de la agricultura, combate a la pobreza en occidente, interconexión eléctrica (ver análisis de coyuntura anteriores).

Cuadro 26
Ingresos tributarios del gobierno – Ejecución fiscal de junio 2002-2003
(En millones de dólares y porcentajes)

	2002		2003	Variación Jun a Jun	
	A junio	A diciembre	A Junio	Absoluta	%
Tributos	884	1,595	914	30	3.4
Impuestos	851	1,528	878	27	3.2
Renta	285	457	302	17	6.0
Transferencia de propiedades	9	12	7	(2)	-17.6
Importaciones	73	155	82	9	12.9
Consumo específico	33	67	31	(2)	-6.1
IVA	452	837	456	4	1.0
Otros	-	0	-	-	0.0
Contribuciones	33	68	36	3	8.4
FOVIAL	33	68	36	3	8.4

Fuente: Banco Central de Reserva.

Es difícil comprender por qué estos préstamos, destinados al área social fueron retrasados. ARENA no votaba por el de vivienda, porque una parte, 10 millones, eran para vivienda marginal de la alcaldía de San Salvador. El FMLN se negaba a votar por el de los hospitales, porque contenía elementos privatizadores. Al final, después de la prolongada huelga del seguro social, se acordó modificar

el contenido de este préstamo, que ya había sido acordado entre el gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo. En junio de 2003, el único préstamo pendiente es el destinado a educación para la paz el cual, curiosamente, contiene elementos para prevenir las pandillas juveniles, un tema que preocupa mucho al gobierno.

Cuadro 27
Préstamos aprobados en la Asamblea Legislativa a junio del 2003
(En millones de dólares)

Préstamos	Acreeador	Monto
Programa de vivienda fase I	BID	70
Reconstrucción infraestructura de salud	BID	142
Total		212

Fuente: Asamblea Legislativa.

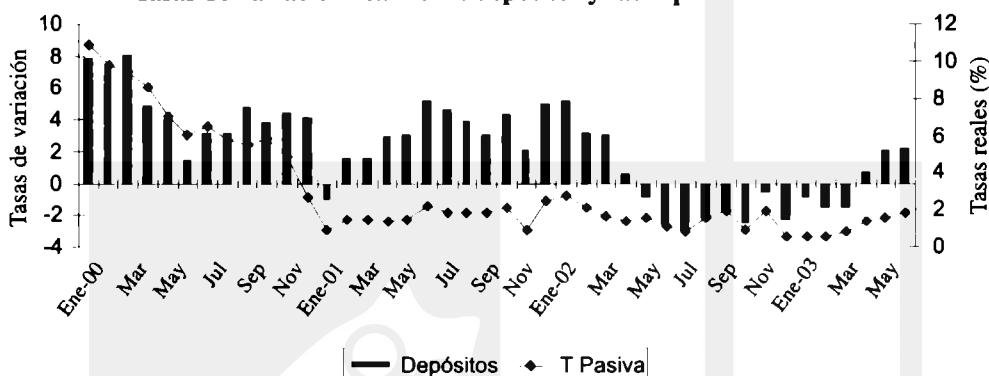
7. Sector monetario financiero

7.1. Ahorro financiero y tasas pasivas de interés

Los depósitos presentan contracciones continuas, desde junio del año pasado hasta marzo de este año. Sin embargo, a partir de abril de 2003, se evidencia un cambio en la tendencia del crecimiento de los depósitos. Al parecer como reacción a las leves mejoras de las tasas de interés, pagadas por los bancos, a partir de marzo de este año.

Las tasas de interés pasivas llegaron al mínimo, en los meses de diciembre del 2002, enero y febrero del 2003, cuando descendieron al 0.5 por ciento anual real. Es decir, los incentivos para el ahorro eran mínimos. La caída en los depósitos empezó cuando las tasas bajaron del 2 por ciento anual; y su recuperación comienza cuando rebasan el 1 por ciento. En el mes de junio habían alcanzado el 1.83 por ciento. Dadas las condiciones económicas del país, estas tasas podrían estabilizarse alrededor del 2 por ciento, en lo que queda del año.

Grafica 16
Tasas de variación real de los depósitos y tasas pasivas de interés



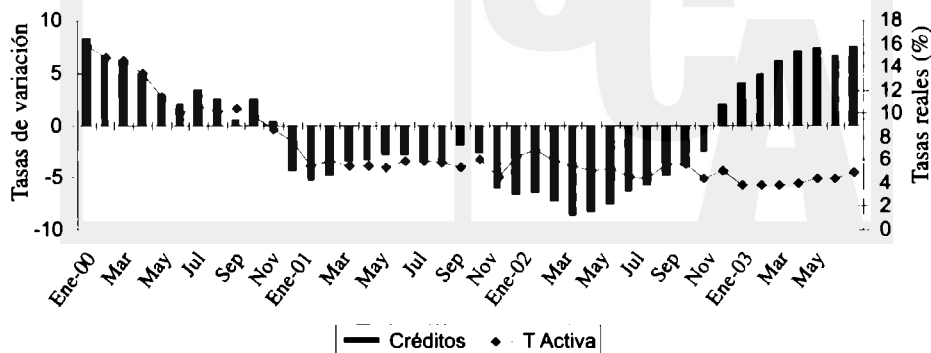
Fuente: elaboración propia con datos Banco Central de Reserva.

7.2. Comportamiento del crédito y tasas activas de interés

La colocación de créditos del sistema bancario nacional presenta crecimientos positivos, desde noviembre del año pasado.

De esta manera, se recupera de las caídas continuas del año 2001 y la mayor parte del 2002, hasta septiembre, ya que, en octubre, dio comienzo un nuevo ciclo expansivo del crédito.

Gráfica 17
Tasa de variación real de los créditos y tasas activas de interés



Cuadro 29
Indicadores bancarios seleccionados

	CV/CrT	Prov/CV	AT/ENT*	AT5/AT	UT/PATRp	No. Bancos
E01	4.75	86.35	582.64	85.01	18.03	14
F	4.91	86.38	587.21	84.66	13.88	14
M	4.62	93.06	595.86	84.96	12.81	14
A	4.84	89.58	603.57	84.60	12.94	14
M	4.89	89.44	598.83	84.88	13.35	14
J	4.40	99.12	606.58	84.89	12.23	14
J	4.69	95.14	616.07	85.08	12.29	14
A	4.27	95.45	641.77	87.70	13.85	13
S	4.04	100.48	651.00	88.05	13.03	13
O	4.08	100.48	650.69	87.79	12.04	13
N	4.01	100.49	656.23	89.40	12.56	13
D	3.47	110.34	725.33	89.46	13.15	12
E02	3.64	107.69	722.75	89.25	14.50	12
F	3.62	108.29	727.75	89.27	18.02	12
M	3.56	111.11	741.00	89.47	15.16	12
A	3.65	104.81	739.50	89.81	14.22	12
M	3.59	102.15	726.47	89.52	13.94	12
J	3.34	110.86	724.33	89.44	13.73	12
J	3.43	109.44	725.08	89.36	13.56	12
A	3.48	108.15	720.17	89.53	13.23	12
S	3.29	114.37	723.08	89.40	13.48	12
O	3.17	118.24	731.25	89.60	13.66	12
N	3.06	122.16	739.25	89.38	13.23	12
D	2.83	127.56	743.00	89.32	13.51	12
E03	2.98	120.73	743.50	88.97	13.79	12
F	2.88	126.25	754.75	88.95	13.29	12
M	2.86	125.63	754.92	89.05	13.90	12
A	2.93	124.10	764.83	88.36	13.14	12
M	2.96	125.75	759.83	88.89	12.64	12
J	2.66	134.44	762.25	88.96	12.73	12

* Millones de dólares.

CV/CrT: cartera vencida entre crédito total, equivale a la cartera morosa.

Prov/CV: provisiones entre cartera vencida.

AT/ENT: activo total del sistema entre total de entidades bancarias.

AT5/AT: activo de los cinco primeros bancos entre activo total del sistema.

UT/PATRA: utilidades antes del impuesto sobre la renta entre patrimonio promedio.

Fuente: Secretaria del Consejo Monetario Centroamericano.

nal. Es urgente pensar en alternativas para contar con una política fiscal mejor que la actual. La carga o presión tributaria debe aumentar, si es que el Estado contará con recursos para redistribuir a favor de los grupos de población con menos recursos.

Es mejor aumentar la recaudación que disminuir más los gastos, pues el gobierno ha hecho considerables esfuerzos para éstos y lo ha logrado.

Sin embargo, ha hecho muy poco o casi nada por disminuir la evasión y la elusión fiscal. Al mismo tiempo que se ha opuesto a la mejora del código tributario municipal y ha evitado que las alcaldías puedan obtener más recursos para efectuar obras en beneficio de sus respectivas comunidades; si esa reforma se hubiera llevado a cabo y se hubiera establecido el impuesto predial, por ejemplo, posi-

blemente, no se estarían gastando recursos en la discusión de destinar un 2 por ciento adicional del presupuesto para las alcaldías. Antes que pensar en una reforma tributaria, es mejor pensar y llevar a cabo una mejora de todo el proceso de recaudación de impuestos. Es contrario a toda lógica que dentro del impuesto sobre la renta las personas jurídicas o las empresas aporten menos que las personas naturales, en su mayoría asalariadas.

Otro aspecto importante es la tendencia del crecimiento de la deuda y la forma en que ésta está siendo contratada. La emisión de bonos implica que el país se endeuda en los mercados internacionales con la consiguiente vulnerabilidad a choques negativos, en dichos mercados. En éstos se impone la lógica de la supervivencia del más fuerte, no importa que el perdedor sea el gobierno de un país, ni que quien pague los verdaderos costos sea la población de menores ingresos de éste. La lógica del mercado es implacable y no conoce de moral ni ética. Los mercados libres son eficientes, pero no éticos. Es lo que sucedió con la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando los costos mayores fueron encarados por las poblaciones de los países latinoamericanos más endeudados con las instituciones financieras privadas; mientras que los que menos perdieron e incluso ganaron fueron, precisamente, estas instituciones. Los préstamos con las instituciones financieras internacionales, como el Banco mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo con todo y sus condicionalidades, generan menos vulnerabilidad que la emisión de bonos. Los bonos son una forma rápida de obtener recursos frescos, pero como todo recurso, se debe pagar su costo.

No sólo hay que tratar de mejorar la gestión del sector fiscal, sino también la del sector externo. En este informe se presentan algunos aspectos preocupantes, como la dependencia de unos pocos destinos y de unos pocos productos de exportación, la dinámica de crecimiento de las importaciones de bienes de consumo, estimulada por el ingreso de recursos, regalo de los salvadoreños residentes en el exterior y de la apertura comercial,

que el país y el gobierno han identificado como motor del crecimiento. Hasta la fecha, ha resultado ser más un motor de crecimiento para las importaciones y la brecha comercial, que para el crecimiento. Consistente con el aumento de la deuda pública, el sector externo empieza a dar muestras de cerrar el desequilibrio de la cuenta corriente, a través de la cuenta de capitales, por medio de endeudamiento, es decir, está entrando dinero que, en algún momento, tendrá que salir con los intereses correspondientes. Mejorar el desempeño en el sector externo implica mejorar el desempeño de las exportaciones. Mientras esto no mejore sustancialmente, serán las remesas y el endeudamiento los “estabilizadores” de los desequilibrios anuales de corto plazo. Sin embargo, esta situación no es sostenible en el medio y largo plazo. Posiblemente sea necesaria una apertura comercial menos agresiva, en cuanto a permitir la entrada de otros países, y más agresiva en penetrar. Sin embargo, esto depende mucho de la empresa privada, de los apoyos con que cuente la mediana y pequeña empresa, y de la calidad de trabajadores del país.

Los retos son muchos. Aquí sólo se han esbozado algunos, que se derivan del análisis de la coyuntura. El clima electoral es un momento propicio para tratar de influir en los futuros gobernantes, no importa quiénes sean, sobre estos y otros temas de importancia para el desarrollo del país.

Bibliografía

- Revista trimestral del Banco Central de Reserva. Varios números.
- Boletín mensual del Banco Central de Reserva. Varios números.
- FUSADES. *Encuesta de dinámica empresarial*. Varios números.
- Mesa Lago, Carmelo. *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, perspectivas y objetivos*. Friedrich Ebert Stiftung, El Salvador, 1998.
- Ministerio de Hacienda. *Informe de la gestión financiera del Estado*. Varios años.
- SIECA. *Plan de acción*. Guatemala, 2002.
- Superintendencia del Sistema Financiero. *Estados e indicadores financieros*, enero-marzo, 2003.

Tal como se ha mencionado, en informes pasados, la sola baja de la tasa de interés no es incentivo suficiente para solicitar créditos. Hacen falta otras condiciones para la expansión del crédito. Cuando se trata de sectores productivos, es necesario mejorar el clima general de inversión, lo cual incluye el Estado de derecho, la seguridad civil y la delincuencia organizada. Por otra parte, la concreción del crédito necesita de la oferta y la demanda. En este sentido, los bancos han endurecido las condiciones para acceder a préstamos, sobre todo para el sector agropecuario y el cafetalero en especial.

Los bancos son mucho más cuidadosos al seleccionar a sus clientes, con lo cual han logrado mejorar los índices de morosidad del sistema financiero. Otro aspecto que otros analistas toman en cuenta es que las grandes empresas del país prefieren financiar sus inversiones con bancos extranjeros y no locales.

Después de la restricción crediticia pasada, el ciclo expansionista que comenzó en noviembre pasado se ha mantenido al alza. Habría que esperar cómo evoluciona ahora que existe la posibilidad de un cambio de gobierno.

Cuadro 28
Cartera de préstamos clasificada por sectores económicos al 31 de marzo de 2003

	Agrícola	Cuscatlán	Comercio	Salvadoreño	Total
Vivienda	18.45	18.06	35.85	5.68	19.25
Agropecuario	4.77	3.19	2.92	3.14	4.41
Minería	0.11	0.01		0.02	0.05
Industria manufacturera	15.06	16.62	10.73	13.65	14.10
Construcción	6.58	18.15	6.83	8.24	9.59
Electricidad, agua, gas y otros	4.86	1.93	3.57	1.30	2.51
Comercio	20.53	13.99	11.55	31.51	18.96
Transporte Almac y Comuni	1.92	2.25	3.78	1.43	2.25
Servicio	7.67	8.92	7.08	20.52	9.92
Instituciones financieras	0.98	4.95	1.77	0.47	2.01
Actividades no clasificadas	4.60	7.65	3.22	1.40	4.32
Consumo	14.48	4.28	12.73	12.65	12.64

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero.

La estructura de préstamos del sistema bancario privilegia a los sectores de la construcción, el comercio, la industria y el consumo. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los bancos. Los principales han dirigido sus esfuerzos a colocar dinero en diferentes sectores. Así, los bancos Agrícola y Salvadoreño privilegian el crédito para el comercio; mientras que Cuscatlán y de Comercio favorecen la vivienda, aunque este último en mucha mayor proporción (35.85 por ciento de este última *versus* 18.06 del primero). De los cuatro bancos más grandes del sistema, el Cuscatlán es el que tiene la cartera más diversificada.

7.3. Emisión monetaria

La emisión monetaria, según el agregado monetario M3, muestra que, a pesar de que existen

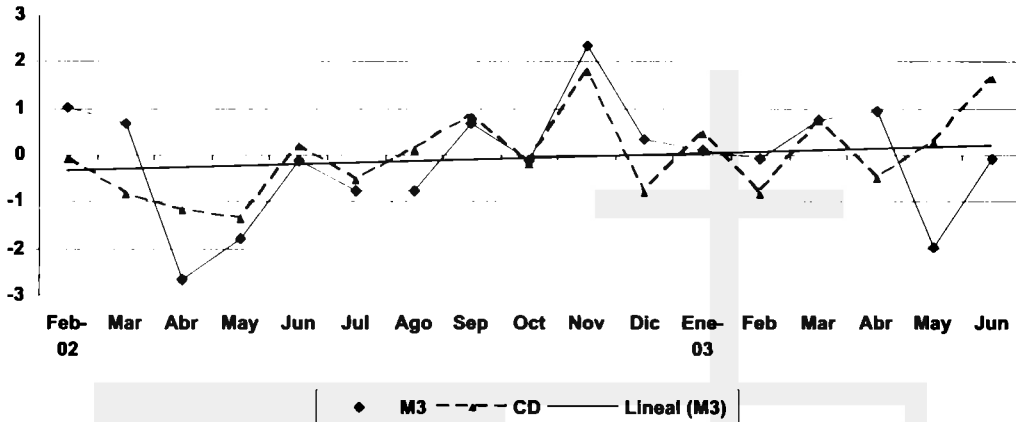
variaciones en las tasas de crecimiento, las cuales oscilan entre el 1 y -2 por ciento. En realidad, la tendencia es a mantenerse estable, cercana al 0 por ciento. A principios del año 2002, presentaba una tendencia más cercana a disminuir que a aumentar. En junio del presente año, se ha revertido. Sin embargo, se puede decir que los niveles de M3 se mantienen, prácticamente, constantes.

Una forma de estimular el crecimiento es aumentar la emisión monetaria. Los resultados a la fecha de la dolarización indican que no son demasiado satisfactorios, en términos de ayudar a promover el crecimiento, aunque sí lo son en cuanto al control de la inflación. El viejo dilema entre crecimiento y estabilidad se resuelve a favor de la estabilidad. Esto podría considerarse bueno, en un clima de bajo crecimiento como el actual, si es que

la política fiscal estuviera actuando en contra del ciclo, es decir, estimulando el crecimiento. Sin embargo, no es ése el caso, con lo cual se encuentra

una explicación económica al largo ciclo (seis años desde 1996) de bajo crecimiento económico de la economía salvadoreña.

Gráfica 18
Tasas de crecimiento M3 y cuasi-dinero²⁰



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

El cuasi-dinero, que incluye los depósitos a plazo y los depósitos fijos, presentan una evolución similar, aunque dentro de los límites esperados, puesto que cerca del 80 por ciento de la emisión monetaria corresponde al cuasi-dinero.

7.4. Sistema bancario

El mercado bancario se ha estabilizado, a partir de noviembre del 2001, fecha en la cual ya no se ha realizado ninguna operación de fusión, cierre o entrada de nuevos agentes económicos, con lo cual el mercado bancario cuenta con doce intermediarios.

Es importante mencionar la mejora que ha habido respecto a la cartera morosa y sobre las provisiones por cartera vencida, la cual sobrepasa el 100 por ciento. Este hecho genera un mayor grado de estabilidad en el sistema bancario. No obstante, la configuración de mercado corresponde con lo señalado en los informes de coyuntura anteriores. Se trata de un mercado concentrado oligopólico, en el cual los activos de los cinco primeros bancos acaparan el 88.96 por ciento del total de activos. Esto significa que al resto (siete bancos) le corresponde, en promedio, 1.57 por ciento.

8. Cierre

En conclusión, la economía continua en su ciclo de bajo crecimiento, sin señales claras de recuperación. Los desequilibrios en los sectores fiscal y externo se profundizan. Los precios mantienen una tendencia moderada, confirmando la opción del gobierno por una política monetaria claramente a favor de la estabilidad de éstos, con el consiguiente costo en crecimiento.

Al gobierno actual le queda poco por hacer para cambiar las tendencias macroeconómicas de los últimos años. El clima preelectoral y la correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa no lo permiten. El actual gobierno cuenta con muy poco margen de maniobra, en política económica.

En un régimen de dolarización, en el cual prácticamente no existe la política monetaria, la política fiscal es el instrumento que el gobierno tiene para ayudar a lograr los objetivos de crecimiento, al mismo tiempo que es fundamental para mantener la estabilidad macroeconómica. En este contexto, la política fiscal del gobierno tiende a romper con la estabilidad macroeconómica y a profundizar el lento crecimiento de la economía nacio-

20. El cuasi-dinero incluye los depósitos de ahorro y los depósitos a plazo.