

El Salvador: retos y posibilidades del nuevo gobierno

César Sención Villalona

El actual gobierno salvadoreño, que inició su mandato en junio pasado, encontró una situación económica bastante precaria, tanto por la crisis mundial que afecta al país como por la política económica aplicada durante 20 años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).¹

El estado de la economía

En el corto plazo, el principal problema de la economía es la mala situación financiera del gobierno, que necesita conseguir 500 millones de dólares para completar el 15% de sus gastos del año. El gobierno también acumula una deuda externa e interna de 7,098 millones de dólares, que equivale al 32% del Producto Interno Bruto (PIB). De esa deuda el gobierno tiene que pagar en el corto plazo 816.7 millones, cifra muy elevada para sus débiles finanzas.²

Otro problema grave es la baja en la producción nacional, que se estima cerrará con una tasa negativa de 2%.³ La producción disminuye porque hay menos inversión pública y privada.

También hay problemas en el comercio exterior. Las ventas en el mundo (exportaciones) disminuyeron 16.6% en el primer semestre del año a causa de la crisis mundial, sobre todo en Estados Unidos, donde El Salvador coloca el 50% de sus ventas externas. Las compras (importaciones) cayeron 28.7% en el mismo período, pues como las empresas disminuyen sus inversiones compran menos materias primas y bienes de capital, que en su mayor parte provienen del exterior. Las importaciones de materias primas cayeron 48% y las de bienes de capital (maquinarias, equipos y otras) 34% y las de bienes de consumo 27.5%.

1 Organización política de ultraderecha fundada en el año 1981 por el fallecido mayor del ejército Roberto D'Aubuisson, quien dirigió a los llamados "escuadrones de la muerte" que asesinaron a muchas personas a finales de los años setenta y principios de los años ochenta del siglo pasado. ARENA es el partido de la cúpula empresarial del país. Durante la mayor parte de la guerra que se libró en El Salvador (1981-92), ARENA estuvo en la oposición al gobierno demócratacristiano que enfrentaba a la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En 1989 llegó al poder e inició un programa económico de corte neoliberal. En el año 1992 firmó los Acuerdos de Paz con el FMLN que le pusieron fin a la guerra y que le permitieron, mediante el control del Estado, profundizar las medidas neoliberales.

2 Todas las estadísticas (salvo las que muestren sus fuentes) son tomadas de la página web del Banco Central de Reserva (BCR): <http://www.bcr.gob.sv/?cat=1110&name=Cuadros%20Estadísticos&lang=es>

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009." Julio de 2009. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36464/2009-252-EEE-2009-El_Salvador-F.pdf



Por otra parte, las remesas familiares, que constituyen una de las principales fuentes de divisas, descendieron 10.8% en los primeros siete meses del año, con respecto al mismo período del año anterior. La baja de las remesas afecta a cientos de miles de familias que las reciben.

Algunos aspectos positivos que hereda el nuevo gobierno son la baja inflación (0.4% para el mes de julio) y el adecuado monto de las reservas monetarias, que para el mes de julio sumaban 2,678 millones de dólares, equivalentes a 3 meses y medio de importaciones, cifra acorde con los parámetros establecidos por los organismos financieros internacionales.

Pero si el estado actual de la economía es precario, mayor es el reto de cambiar la estructura productiva y redistribuir la riqueza, principales promesas del actual partido de gobierno, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Durante los 20 años de gobierno de ARENA, la estructura económica del país cambió sustancialmente. En 1999 ARENA encontró un país dependiente de remesas familiares y de la ayuda del gobierno de Estados Unidos, que juntas superaban las exportaciones de café y algodón, los dos rubros principales de la economía durante muchas décadas. Pero con el programa de Ajuste Estructural aplicado por ARENA, se operó un nuevo cambio: la producción agropecuaria descendió notablemente y la economía se hizo principalmente importadora y financiera.

El Ajuste consistió en la privatización de muchas empresas públicas (bancos, telefonía, distribución energética, fondos de pensiones, ingenios azucareros, etc.), la liberalización de precios, la reducción drástica de aranceles (ampliada con los TLC con Estados Unidos, México y Chile) y la reforma tributaria favorable al gran empresariado (supresión del impuesto a las exportaciones de café y azúcar y al patrimonio, reducción a la mitad del impuesto sobre la renta, etc.).

Como resultado del Programa de Ajuste, la economía se abrió más al exterior, crecieron las importaciones y se desplomó la actividad agropecuaria. La apertura comercial y la estabilidad cambiaria de ocho años (1992-2000), resultado de la masiva entrada de dólares por remesas y para la reconstrucción de la posguerra, hicieron del comercio importador la actividad más rentable de la economía, hacia donde los bancos canalizan el 25% del crédito. Con la dolarización iniciada en el año 2001, que elimina el riesgo de devaluación, y con los TLC iniciados posteriormente, las importaciones se expandieron de tal manera que hoy duplican las exportaciones, las cuales crecieron a un ritmo mucho menor y sobre todo en las empresas maquiladoras.

Las importaciones son tan grandes, que para el año 2008, cuando sumaron 9,754 millones de dólares, superaron toda la producción industrial y agropecuaria juntas, que, medida en dinero, fue de 7,145 millones. Solo las importaciones de bienes de consumo (2,974 millones) fueron mayores que la producción agropecuaria.

El crecimiento continuo de las importaciones afectó al sector agropecuario, sobre todo a la pequeña producción campesina, que fue muy golpeada por otras políticas del gobierno, como la



supresión de los precios de garantía, la liberalización de los insumos, los cuales se encarecieron exageradamente, la liberalización de las tasas de interés, que casi se duplicaron en los años noventa, el encarecimiento de la energía, entre otras.

La crisis del agro se expresa en la disminución de su aporte a la producción nacional (de 20% en 1999 a 12% en el 2008), en la baja en la producción de granos básicos y hortalizas y en la disminución del hato ganadero. Buena parte de la población del campo emigró hacia el exterior y hacia las ciudades, donde crece el sector informal de sobrevivencia. En 1990, la población rural representaba el 60% de la población total del país y en el 2007 era el 37%.⁴ Las remesas familiares sostienen la economía, pues con ellas se financian las importaciones de bienes agrícolas, de insumos y de técnicas.

Los grandes empresarios, que durante muchos años acumularon sus capitales en el café y el algodón, trasladaron buena parte de sus inversiones a la actividad importadora, al comercio interno y a la banca. En el 2008 vendieron los bancos, pero no totalmente, pues los compradores les pagaron un aparte del dinero con acciones de los propios bancos comprados.

El plan anti-crisis del gobierno

El nuevo gobierno no solo encuentra una situación económica deteriorada, sino una fuerte demanda de amplios sectores de la población que desean mejorar sus precarias condiciones de vida. El Salvador tiene el 40% de su población en condiciones de pobreza, una grave situación ambiental, una tasa de analfabetismo de 15%, una mortalidad infantil de 22 por mil y un déficit de vivienda que afecta al 35% de las familias.⁵ Además, la inseguridad ciudadana es tan alarmante que un promedio de 12 personas son asesinadas cada día.

Los desafíos del gobierno son muy grandes, pues no solo debe equilibrar y desarrollar la economía, sino mejorar las condiciones de vida de mucha gente. Es decir, deberá elevar la actividad económica y redistribuir la riqueza, pues solo así podría reducir sustancialmente la pobreza. Eso es lo que espera la población que votó por el FMLN.

Para enfrentar la situación inmediata, el gobierno diseñó un “plan global anti-crisis” con varios componentes: apoyo a la producción y generación de empleo e ingresos, protección a la población más vulnerable, fortalecimiento de las finanzas públicas y aplicación de políticas de desarrollo.

4 Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía. “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007”. Septiembre de 2008.

5 Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía. “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008”. Julio de 2009.



A fin de apoyar la producción se creará una banca estatal de fomento productivo (reconversión del Banco Multisectorial de Inversiones), se le darán garantías para crédito a micros, pequeños y medianos empresarios, el Estado importará insumos y se los dará a precios de costo a 450 mil productores en el 2009 y 600 mil en el 2010, se iniciaran programas de capacitación para mujeres y personas jóvenes, se ampliarán los servicios públicos y la infraestructura básica y se construirán y mejorarán 25,000 viviendas de interés social.

El programa de protección social incluye el mejoramiento integral de asentamientos urbanos y rurales (acciones de salud, educación, prevención de violencia, capacitación, infraestructura y vivienda). También la atención integral en salud y nutrición, la ampliación del programa de alimentación escolar, la dotación gratuita de medicamentos esenciales, uniformes y útiles escolares, el mayor acceso a los servicios de salud del seguro social y la eliminación de cuotas voluntarias en el sistema de salud pública.

Para fortalecer las finanzas públicas, el gobierno aplicará un programa de austeridad en el gasto, racionalizará o eliminará subsidios a la energía eléctrica, gas licuado de petróleo, transporte y agua, reformará la Ley de de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y combatirá la corrupción, la elusión y evasión de impuestos.

Para aplicar políticas de desarrollo, el gobierno promueve un diálogo nacional con empresarios y organizaciones sociales, creará un Consejo Económico y Social con los mismos sectores y diseñará políticas de Estado en temas estratégicos.

Este plan podría atenuar los efectos de la crisis económica y sus efectos en la población de menores recursos. Lo que no está claro aún es de dónde se obtendrán los recursos para su aplicación, pues el gobierno no da pasos para controlar la evasión de impuestos. El control de la elusión es más difícil, pues implica cambios en la legislación tributaria que no se pueden hacer si la derecha en el Congreso no da los votos para ello, ya que el FMLN solo cuenta con 35 de 84 diputados y diputados, es decir, no logra la mayoría simple que requiere la aprobación o cambios en las leyes.

El Presidente de la República, Mauricio Funes, se inclina por negociar un pacto fiscal con los grandes empresarios, a fin de que éstos aporten una parte del dinero que evaden. También enfatiza la necesidad de reorientar préstamos aprobados y conseguir 1,800 millones de dólares de financiamiento externo mediante la venta de bonos.⁶ Pero lo primero dependerá de la voluntad del empresariado, claramente vinculado al partido ARENA, y lo segundo requiere la aprobación del Congreso, donde el FMLN es minoría. El Ministro de Hacienda se inclina por promover una reforma fiscal, que igualmente requeriría de los votos de la derecha en el Parlamento. Esas dificultades limitan las posibilidades del Plan Anticrisis.

⁶ Periódico salvadoreño “La Prensa Gráfica”. 21 de agosto de 2009.



La dirigencia de ARENA exige, a cambio de apoyar los préstamos y bonos, la aprobación de un metro bus al alcalde de su partido en la capital,⁷ la elección de un fiscal de su partido y que el gobierno no le despidiera empleados públicos. Si el gobierno logra negociar generaría los recursos que requiere el plan a cambio del revés político que implica elegir como fiscal a una figura altamente cuestionada en el país. Si no hay negociación, al gobierno tendría que controlar la evasión de impuestos y buscar apoyo externo para su programa. Ello implicaría confrontar con la cúpula empresarial y acercarse a los gobiernos de Cuba y Venezuela, que son los que podrían darle más apoyo al programa social.

Las reformas estructurales

El programa del FMLN plantea reactivar la producción nacional, sobre todo la producción agropecuaria, para elevar la dotación de alimentos, generar empleo, frenar la emigración y redistribuir la riqueza nacional. El logro de ese propósito implicaría cambiar el modelo económico, es decir, la actividad económica principal, la que articula el desenvolvimiento de toda la economía. Durante muchos años el modelo fue agoexportador cafetalero; hoy es comercial, sobre todo importador. De la evolución del comercio depende la evolución de la banca y de las finanzas públicas, el empleo y los ingresos nacionales. La crisis del agro ya no desarticula la economía. En cambio, la crisis del comercio arrastra a la economía nacional. Esa es la realidad actual del país. Cambiarla es enfrentar los negocios fundamentales de los grupos empresariales más poderosos, porque levantar la producción nacional es golpear el comercio importador y el sistema financiero a él atado. De manera que el cambio de modelo pasa por una confrontación política. No es claro que el gobierno que dirige Funes intente aplicar ese programa o que lo deje para otro gobierno del FMLN. Todavía no hay señales que permitan sacar conclusiones al respecto.

La reactivación del agro, que significa mejorar el nivel de vida en el campo, no se logra solo con esfuerzos productivos, sino atacando los problemas sociales más acuciantes, entre ellos la falta de salud y educación, el deterioro ambiental, la escasez de agua y la inseguridad. Si el gobierno logra mejorar la vida rural, en cinco años, o al menos da muestras de que por ahí encamina su política y obtiene algunos resultados palpables, el FMLN le quitaría mucha base social a ARENA en el campo y podría garantizar la victoria en las elecciones legislativas y municipales del año 2012 y en las presidenciales de 2014, sin las cuales no podría avanzar en la aplicación de su programa.

Reactivar el agro también es vital para reducir la dependencia de importaciones, sobre todo porque las principales variables generadores de divisas (exportaciones y remesas) seguirán afectadas por la crisis mundial, cuyos efectos en el país se extenderán por unos años más. Además, con un agro fortalecido, la industria reduciría la dependencia externa de insumos y recuperaría parte de su base nacional.

⁷ Periódico salvadoreño “La Prensa Gráfica”. 21 de agosto de 2009.



Otro eje fundamental del programa del FMLN es el apoyo a las pequeñas y medianas empresas urbanas, para lo cual deberá garantizar, fundamentalmente, créditos y mercados.

Finalmente, la inversión social, sobre todo en salud, educación, vivienda y medio ambiente, es clave para que mejore el nivel de vida de la población en general y para que la economía eleve su capacidad productiva.

El gobierno no podría aplicar las medidas que dependen del Órgano Legislativo, como modificar la estructura tributaria y revisar algunas privatizaciones. Pero si puede aplicar una parte importante de su programa, la que depende del Órgano Ejecutivo. Algunas medidas podrían ser las siguientes:

1. Controlar la evasión de impuestos que hace la gran empresa por cerca de 2,000 millones de dólares al año,⁸ equivalentes al 60% del presupuesto nacional. Si el gobierno tiene éxitos en esa labor, podría elevar de forma importante su recaudación. Es probable que el gobierno intente lograr un pacto fiscal con los grandes empresarios, pero es poco probable que éstos acepten pagar una parte importante del dinero que evaden. Por lo tanto, la mesa del pacto fiscal debería convertirse en un escenario de lucha nacional alrededor del tema de la evasión de impuestos. El pueblo debería presionar para que se conozcan los montos de dicha evasión y para que los empresarios paguen el dinero que la ley les exige, buena parte del cual proviene de los impuestos indirectos que le cobran al pueblo.
2. Controlar algunos precios y tarifas de bienes y servicios básicos.
3. Aumentar los salarios en el sector público, siempre que aumenten los ingresos públicos mediante el control de la evasión de impuestos.
4. Subsidiar, con parte de los nuevos ingresos, algunos servicios básicos.
5. Depositar en la banca estatal una parte del presupuesto nacional y garantizarles créditos a la pequeña producción campesina, individual y cooperativa, y a las micros y pequeñas empresas de las ciudades. Hacia la banca estatal también podrían orientarse los depósitos de las alcaldías gobernadas por el FMLN, de las organizaciones sociales y de la población que respalde al gobierno.
6. Incorporarse a Petrocaribe, para lograr condiciones favorables en el pago del petróleo importado desde Venezuela.

⁸ “Corrupción y Evasión fiscal en El Salvador.” Elaborado por el “Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza — Alianza por la Igualdad”. Publicado en el Boletín PROCESO, año 28, No. 1279, febrero 27, 2008, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).



7. Incorporarse al ALBA, para lograr beneficios de los proyectos de cooperación que se incluyen en dicha iniciativa, a la cual pertenecen Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Honduras, Ecuador, Dominica y Antigua y Barbuda.
8. Aumentar sustancialmente los recursos públicos destinados al Instituto de la Mujer y aprobar y aplicar políticas orientadas a reducir la inequidad de género.
9. Ampliar las relaciones con los países de Suramérica, sobre todo con las principales economías (Brasil, Argentina y Venezuela).
10. Legalizar las unidades productivas de miles de campesinos y campesinas que carecen de títulos de propiedad. Tal decisión depende del Instituto de Transformación Agraria (ISTA), que durante los gobiernos de ARENA no quiso aplicarla.
11. Expropiar los excedentes de las 245 hectáreas de tierra, tal como establece el artículo 105 de la Constitución. Muchos terratenientes violan la ley en complicidad con el actual gobierno. Esas tierras y algunas propiedades del Estado se les podrían adjudicar a la población campesina, que es de 300,000 personas,⁹ las cuales se dedican principalmente a producir granos básicos (maíz, maicillo, frijol y arroz) y en menor medida a cultivos de temporada en pequeña escala (hortalizas, frutas, etc.) y a la crianza de animales de corral, sobre todo para el autoconsumo. Una parte del campesinado (64 mil personas)¹⁰ pertenecen a cooperativas agropecuarias, donde se cultivan granos básicos. En algunas de ellas también se produce café y caña de azúcar.
12. Aumentarles los recursos a los Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, para apoyar la reactivación del agro y enfrentar la grave problemática ambiental del país.
13. Desarrollar un programa de reactivación de la economía rural, con recursos internos y de la cooperación internacional. El programa incluiría la entrega de tierras del Estado, el otorgamiento de crédito de la banca estatal, algunos subsidios, entrega de insumos baratos, maquinaria agrícola y asistencia técnica (que podría obtenerse con la cooperación de Brasil, Argentina y Venezuela) y el reestablecimiento de precios de garantía para la pequeña producción. Al mismo tiempo habría que desarrollar un programa de alfabetización, con el apoyo de Cuba, para erradicar el analfabetismo, como se hizo en Venezuela y Bolivia, y un programa amplio de salud, agua y saneamiento, con fondos públicos y con apoyo de la cooperación.
14. Para lograr el despegue económico es necesario enfrentar el problema de la seguridad pública, a través de un programa de atención a los grupos pandilleros, que incluya empleo, becas y otras acciones de reinserción social. También habría que depurar la Policía Nacional Civil y

⁹ Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía. Ibidem.

¹⁰ Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería. "Archivos 2007".



los órganos de seguridad del Estado, para disminuir la criminalidad y reducir el clima de inseguridad de la ciudadanía. Hay que convertir a la policía en una institución de apoyo a la población. El FMLN tiene la ventaja de haber incorporado a la policía a una parte de sus combatientes desmovilizados, algunos de los cuales incluso poseen jefaturas intermedias. En el nuevo gobierno, el FMLN tiene el control de las principales estructuras de mando, incluyendo la jefatura de la policía.

La reactivación del agro permitiría reducir importaciones de alimentos, enfrentar la competencia de la producción agrícola de Estados Unidos, que está subsidiada y goza de los beneficios del TLC, y enfrentar una posible escasez de dólares ocasionada por la baja de las exportaciones y las remesas. Además, la reactivación del agro supone elevar el empleo en el campo y la dotación de alimentos baratos para las ciudades, donde las condiciones de vida mejorarían mediante la erradicación del analfabetismo, el desarrollo de proyectos de vivienda popular y de agua potable, el abastecimiento de medicina a los hospitales y el otorgamiento de crédito y apoyo técnico a muchas micro y pequeñas empresas.

Con una mayor inversión pública y con el apoyo de la cooperación se podrían lograr tales resultados. Por eso es importante controlar la evasión de impuestos, incorporarse al ALBA y firmar convenios de cooperación con las principales economías de Suramérica. El apoyo externo también podría obtenerse de China. Por supuesto, no se trata de que los recursos externos se conviertan en la base del despegue económico y de la mejoría social, sino en un complemento importante, sobre todo durante los primeros años del gobierno. Incluso, podrían mantenerse durante los cinco años del actual gobierno, si se considera que al mismo le corresponde cubrir la primera fase de un proceso de cambios de largo plazo.

Tales son los desafíos y posibilidades del nuevo gobierno. Consideramos que si se aplican las medidas señaladas, el gobierno podría enfrentar con éxito la crisis actual, modificar la estructura económica del país y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

22 de agosto de 2009

