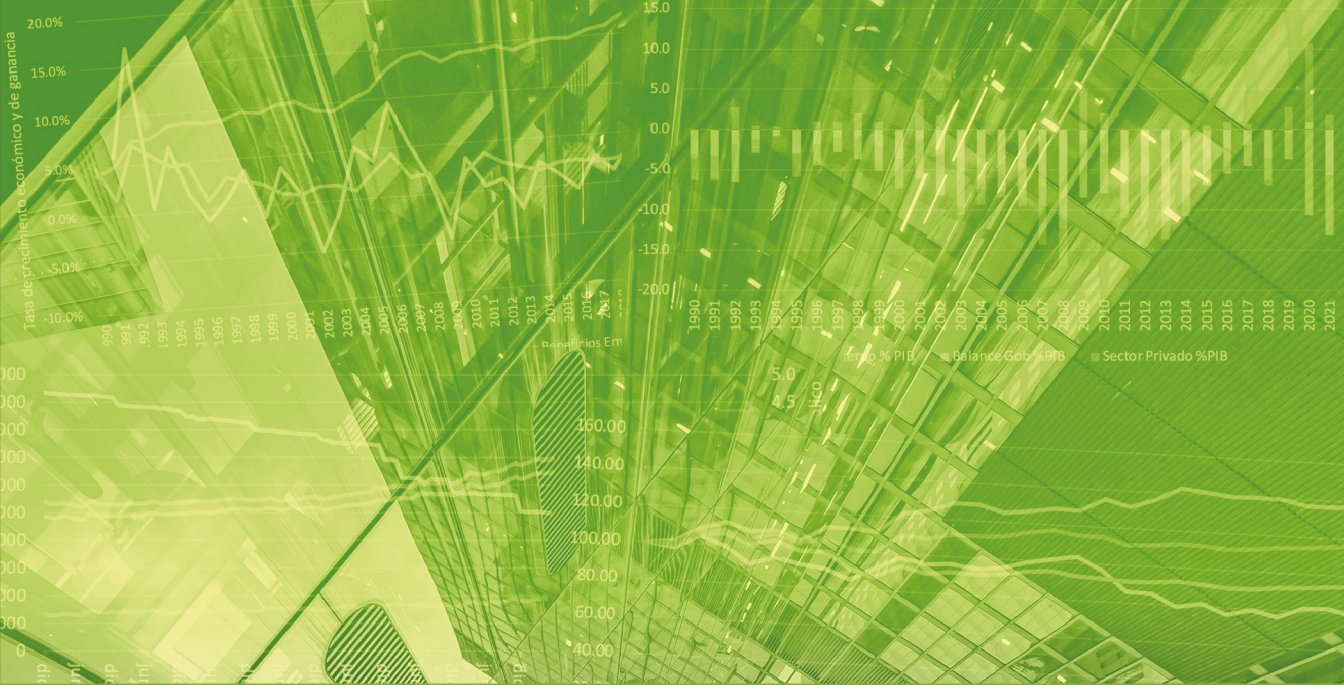




HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EL SALVADOR

Óscar Ovidio Cabrera Melgar



HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EL SALVADOR

Óscar Ovidio Cabrera Melgar

HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EL SALVADOR

Óscar Ovidio Cabrera Melgar



AÑO: 2025

Misión

La Universidad Francisco Gavidia es una institución educativa incluyente de clase global, comprometida con la calidad de la enseñanza -presencial y en línea- y el quehacer científico, para lograr el progreso social, la productividad y la competitividad de El Salvador, formando a los mejores profesionales del país.

Visión

Ser la principal y mejor universidad privada de carácter global que contribuya a elevar la competitividad y productividad de El Salvador a través de la formación de profesionales emprendedores, innovadores y con visión global.

Consejo Directivo

Presidenta:	MEd. Rosario Melgar de Varela
Vicepresidente:	Ing. Óscar Armando Rivera Andino
Secretaria General:	MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza
Primer Vocal:	Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez
Segunda Vocal:	Ing. Ruth María Portillo Guevara

Rector

Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez

Secretaria General

MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza

Dirección y contacto

Universidad Francisco Gavidia: Calle El Progreso n.º 2748, Edificio de Rectoría, San Salvador, El Salvador.

Tel. (503) 2249-2700

www.ufg.edu.sv

INSTITUTO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Misión

Diseñar, promover y acompañar iniciativas, políticas, programas y proyectos académicos empresariales para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación que impacten en la productividad y competitividad de El Salvador.

Visión

Ser el instituto científico líder en El Salvador en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Director

Oscar Picardo Joao, PhD.

DE ESTA EDICIÓN

Título: Hacia un nuevo modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades para El Salvador.

Autor: Óscar Ovidio Cabrera Melgar

Colección: Economía

Primera edición: © Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2025.

ISBN: 978-99983-910-3-1 (E-book)

330
C117h Cabrera Melgar, óscar Ovidio, 1965-
Hacia un nuevo modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades
slu para El Salvador [recurso electrónico] / óscar Ovidio Cabrera
Melgar ; coordinación Claudia René Meyer ; corrección de estilo Lya
Ayala Arteaga, Claudia René Meyer ; diagramación y diseño Gustavo
Menjívar. -- 1ª ed. -- San Salvador, El Salu. : UFG Editores, 2025.
1 recurso electrónico. (148 p. : il. col. ; 26 cm.)
Datos electrónicos : (1 archivo. pdf, 4.9 mb). --
<https://rl.ufg.edu.sv/>.
ISBN 978-99983-910-3-1 (E-Book, pdf)
1. Economía. 2. Desarrollo económico-El Salvador. 3. Equidad
económica. I. Título.
BINB/jmh

UFG EDITORES

Coordinación

Claudia René Meyer

Corrección de estilo

Lya Ayala Arteaga

Claudia René Meyer

Diagramación y diseño

Gustavo Menjivar

Dirección y contacto

Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Francisco Gavidia; edificio de Rectoría, segundo nivel. Calle El Progreso n.º 2748, San Salvador, El Salvador, C.A.

Teléfono: (503) 2249-2701

Email: editores@ufg.edu.sv

El contenido y opiniones vertidas en la publicación son responsabilidad exclusiva del autor, y no refleja la posición de la Universidad Francisco Gavidia. Este documento puede ser utilizado atendiendo las condiciones de la licencia Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Cómo citar esta obra:

Cabrera Melgar, O. (2025). *Hacia un nuevo modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades para El Salvador*. UFG Editores

Hecho el depósito que dicta la ley.

Enero, 2025, San Salvador, República de El Salvador, Centroamérica.

Edición de 300 ejemplares impresos.

Consejo Editorial

Dr. Oscar Picardo Joao
DEA-Doctorado en Didáctica y Organización Escolar
Director del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI),
de la Universidad Francisco Gavidia (UFG)
Correo electrónico: opicardoj@ufg.edu.sv

Dr. Jeser Caleb Candray
Doctor en Educación Matemática
Investigador del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI)
Correo electrónico: jcandray@ufg.edu.sv

Dr. Carlos Hernández Suárez
PhD, Biometry and Statistics
Consultor independiente
Correo electrónico: carlosmh@mac.com

Dr. Carlos Gerardo Acevedo
Doctor en Economía
Consultor independiente en temas económicos
Correo electrónico: cacevedosv@yahoo.com

Lic. Luis Enrique Amaya Urias
Licenciatura en Psicología
Consultor independiente
Correo electrónico: leamaya@gmail.com

Dr. David Ernesto López Moreno
Doctor en Filología y Teoría Bíblica
Profesor en la Facultad Multidisciplinaria de Occidente de la
Universidad de El Salvador (FMOCC-UES), e investigador asociado
en el Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades
(CICH-UJMD)
Correo electrónico: davidelopez@hotmail.com

PRÓLOGO

«Poesía, perdóname por haberte ayudado a comprender que no
estás hecha sólo de palabras»

Roque Dalton

El Doctor Cabrera, Óscar, es una persona que, desde el rigor académico, avanza también hacia las propuestas transformadoras, que permitan a su querido país, El Salvador, caminar por nuevos senderos de mayor equidad.

En el presente libro aborda un panorama de las diferentes etapas del proceso de desarrollo de El Salvador que, partiendo del pasado, se proyecta hacia el futuro. Hace esto desde una mirada crítica, actualizando el análisis histórico estructural con pinceladas heterodoxas y los nuevos enfoques de movimientos políticos y sociales, como el feminismo o el ecologismo, que destacan en la región de América Latina.

La frecuentemente golpeada democracia salvadoreña cumplió recientemente 200 años de historia de independencia de la colonia española. Una sociedad quebrada por la desigualdad que se ha mantenido desde entonces sin conseguir erradicarla. El libro nos muestra qué movimientos llevaron a cabo las élites en las distintas etapas históricas para mantener sus privilegios.

Desde esa óptica crítica, el texto revisa los principales hitos del discurrir económico del país, entre otros temas, los Acuerdos de Paz, la dolarización, el encaje del país en el mercado internacional, la estructura productiva, la situación fiscal y las crisis más recientes. Esto permite a la persona que lo lee conocer en un solo volumen qué eventos y decisiones han conformado el sistema económico salvadoreño.

Pero hay otras vías por explorar, un horizonte de largo plazo, de cambio real, por un país más justo y cohesionado, en el que el

proceso, el diálogo y el pacto es tan importante como el destino, una mayor equidad, un nuevo acuerdo social. Se trataría de construir un sistema económico que ponga a las personas en el centro, con mayor diversificación productiva. Un sistema que cuide y promueva los cuidados, que acerque las finanzas a quienes menos tienen para apoyarles, no para ahogarles, que proteja a las personas discriminadas por su piel, etnia, credo, ideas u orientación sexual.

El Salvador está en una encrucijada en la que las opciones son seguir perdiendo derechos o avanzar en una fiscalidad más justa, mejor protección social, educación de calidad, seguridad alimentaria, vivienda digna, una cultura de paz, justicia segura y accesible, así como instituciones abiertas, transparentes e inclusivas. Todo esto en un contexto de efectos desiguales ya percibidos del cambio climático, que obligan a avanzar en la protección y cuidado del medio ambiente y proteger a las personas y comunidades más afectadas.

Por todo esto, espero que, adaptando lo que decía el poeta, nos perdone la desigualdad por haberla ayudado a comprender que no está hecha solo de palabras, sino que detrás de ella se muestra en el texto que existe todo un modelo que la genera y perpetua. ¿No es hora de cambiarlo? En el presente libro de Óscar encontrarán muchas claves para hacerlo. Que lo disfruten.

Carlos Botella

Master of Science, School of Oriental and African Studies (SOAS)

University of London

Coordinador para América Latina de Oxfam Intermón

Valencia, España, junio de 2023

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	22
1. ¿DE DÓNDE VENIMOS?: UNA BREVE REVISIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO IMPLANTADOS EN EL SALVADOR EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS.....	26
a. Neoliberalismo radical y diversificación de exportaciones (1990-2009)	26
b. Neoliberalismo mitigado y transformaciones productivas sociales (2010-2019).....	56
c. Neoliberalismo radical y ruptura del Estado de Derecho (2020-2021).....	72
2. ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR?: UN MODELO DE DESARROLLO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.....	82
a. Coordinación, coherencia, calidad de la implementación en el proceso de formulación del pacto social hacia la igualdad.....	84
b. Un sistema de protección social universal.....	90
i. Política Nacional de Salud.....	91
ii. Política Nacional de Educación y Aprendizaje.....	93
iii. Política de Inclusión Social y Protección del Ingreso Básico....	94
iv. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición.....	96
v. Política Nacional de Vivienda Digna.....	97
c. Una economía más humana.....	98
i. Política de Transformación Productiva y Crecimiento Inclusivo....	104
ii. Política de Empleo Digno.....	114
iii. Política Nacional de Cuidados.....	118
d. Inclusión financiera, emisión privada de criptoactivos o monedas digitales emitidas por bancos centrales y sistemas de pagos digitales inclusivos.....	123
i. Esfuerzos de inclusión financiera en El Salvador.....	123
ii. Emisión privada de criptoactivos o monedas digitales emitidas por los bancos centrales.....	128
iii. Sistemas de pagos digitales inclusivos.....	139
e. Seguridad ciudadana y cultura de paz.....	147
i. Política de Seguridad Ciudadana, Paz y Convivencia.....	147
ii. Acceso a la justicia.....	152

iii. Política Nacional de Erradicación de todas las formas de Violencias de Género.....	155
iv. Política que combata la corrupción e impunidad.....	158
f. Participación ciudadana y transparencia.....	160
i. Política de Participación Ciudadana.....	161
ii. Reformas a la Ley de Juventud.....	164
iii. Fortalecimiento de las instituciones fiscalizadoras y de control del Estado.....	166
iv. Creación de espacios de diálogo y concertación del Estado.....	168
g. Resiliencia ante el cambio climático.....	172
i. Política de Gestión Integral de Riesgos por Desastres.....	175
ii. Política de Adaptación al Cambio Climático.....	178
iii. Política Integral de Gestión de Recursos Hídricos.....	180
h. Una justicia fiscal en la financiación del nuevo modelo.....	182
i. Política de Tributación Inclusiva.....	191
ii. Política de Endeudamiento Público.....	193
iii. Política de Transparencia Fiscal y Participación Ciudadana....	195
iv. Reforma de pensiones.....	197
3.CONCLUSIONES.....	203
REFERENCIAS.....	207
ANEXOS.....	230
Anexo 1	
La ecuación de beneficios Kalecki-Levy.....	231
Inicios de la teoría de la ganancia	
Determinación de los beneficios según Kalecki y según Levy	
Ecuación de beneficios de Kalecki	
Ecuación de beneficios de Levy	
Ecuación Kalecki-Levy	
Salarios, ahorro personal y ganancias	
Inversión y ganancias	
Inversión en inventario y ganancias	
Ahorro externo y ganancias	
Balance fiscal del gobierno y las ganancias	
Dividendos y las ganancias	
Anexo 2	
Stock de capital.....	243
Anexo 3	
Clasificación de Leamer y <i>Standard International Trade Classification</i> (SITC) Rev 2 (dos dígitos).....	245

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. El Salvador. Tasas de ganancia y crecimiento económico real. Monto de ganancias en millones de dólares constantes de 2014. Período: 1990-2020	33
Figura 2. Porcentaje de empleo femenino (izquierda) y masculino (derecha) por sectores	36
Figura 3. Indicadores de mercado laboral en El Salvador: 1990-2020	38
Figura 4. Déficit comercial en El Salvador: 1990-2021 (en porcentaje del PIB)	47
Figura 5. El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios (1990-2021)	47
Figura 6. Balances financieros de los sectores: 1990-2021	49
Figura 7. Déficit fiscal primario SPNF como % del PIB: 1990-2021	50
Figura 8. Cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/productividad global: 1990-2009	56
Figura 9. El espacio de los productos (<i>product space</i>)	62
Figura 10. El Salvador: deuda del sector público no financiero (SPNF) incluyendo deuda de pensiones (1991-2020)	69
Figura 11. El Salvador: descomposición del crecimiento de la productividad laboral (2010-2018)	70
Figura 12. El Salvador: cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/productividad global (2010-2019)	71
Figura 13. Desigualdad del ingreso y la riqueza en manos del 10% de la población. El Salvador: 1995-2021	82
Figura 14. Proceso de aprovisionamiento social y monetario	100
Figura 15. El Salvador: proceso de provisión social	103
Figura 16. Productividad laboral de El Salvador y por sectores económicos: 1990=100	105
Figura 17. El Salvador: número de productos con ventaja comparativa >1 entre 1990 a 2009 y 2010 a 2018	110
Figura 18. Población que dispone de cuenta bancaria (15 años y más)	127
Figura 19. Personas que usan Internet (% de la población)	128
Figura 20. El sistema de pagos descentralizado del bitcoin	130
Figura 21. Sistema de pagos de El Salvador	140
Figura 22. Funcionamiento del sistema cuatripartito de tarjetas de pago	144
Figura 23. El Salvador: principales agregados monetarios entre 2010 a 2020	146

Figura 24. Modelo de cambio dialógico 170

Figura 25. El Salvador 1931-2020: tipo de eventos extremos climáticos y geofísicos 173

Figura 26. Efectos de la austeridad fiscal en la economía salvadoreña 185

Figura 27. Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Bruto Disponible. Millones de USD 186

Figura 28. El Salvador: saldo primario y deuda SPNF como % del PIB e INDB..... 187

Figura 29. El Salvador: tasas de crecimiento económico real observado y potencial..... 191

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. El Salvador: periodización histórica según estrategias de desarrollo, cambios en el marco regulatorio, tasas de crecimiento real de variables seleccionados. 1990-2021 y balance comercial (en % de PIB)	34
Tabla 2. El Salvador: cambio estructural, 1990-2021 y aporte sectorial al valor agregado en términos reales, 2014 (en porcentajes)	35
Tabla 3. El Salvador: evolución de la composición de la población ocupada por sector económico	36
Tabla 4. El Salvador: tasas de emigración según cualificación en 1990 y 2010	39
Tabla 5. El Salvador: estructura porcentual de las exportaciones según clasificación de Leamer	53
Tabla 6. Descomposición de la productividad laboral: tasas de crecimiento promedio	55
Tabla 7. Instrumentos de política industrial en El Salvador en la PNFDTP	66
Tabla 8. Número de casos por COVID-19: infectados, muertos y personas vacunadas por 100 habitantes.....	72
Tabla 9. Política de autodeterminación fiscal: plan de respuesta y alivio económico ante la emergencia nacional contra el COVID-19.....	79
Tabla 10. El Salvador: diez productos con mayores VCR (2014-2016)	107
Tabla 11. Productos del núcleo con ventaja comparativa revelada en El Salvador. Promedio: 2014-2016	109
Tabla 12. Operaciones de medios de pago distintos al efectivo (en millones de USD).....	143
Tabla 13. Políticas de Seguridad en El Salvador, 1994-2019.....	149
Tabla 14. Espacios y mecanismos para la participación ciudadana establecidos en la Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo	163
Tabla 15. Espacios de diálogo en El Salvador liderados por el gobierno según entidad de coordinación (2014-2019)	171
Tabla 16. Ciclones tropicales y sistemas de baja presión con lluvias torrenciales en El Salvador.....	174
Tabla 17. Los diez municipios con mayor vulnerabilidad socioeconómica en El Salvador.....	178
Tabla 18. Efectos estimados por el ajuste fiscal en marcha y esperado ...	188
Tabla 19. El Salvador: tabla de aplicación de impuesto al patrimonio...	192

SIGLAS UTILIZADAS

ABECAFE: Asociación de Beneficiadores y Exportadores de Café
AC: Acción Ciudadana
ACH: Cámara de Compensación Automatizada
AFP: Administradora de Fondos de Pensiones
ALC: América Latina y el Caribe
ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA: Alianza Republicana Nacionalista
ASA: Autoridad Salvadoreña del Agua
BANDESAL: Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR: Banco Central de Reserva
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BPO: Business Process Outsourcing
CAFTA-DR: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CCECH: Cámara de Compensación Electrónica de Cheques
CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
CETES: Certificados de la Tesorería de la Federación
CIAP: Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CICIES: Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador
CIF: Clasificación Integrada en Fases de la Seguridad Alimentaria
CIP: Certificados de Inversión Previsional
CLI: Collective Leadership Institute
CONAMYPE: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONAPEJ: Consejo Nacional de la Persona Joven
COPAL: Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada
COSAM: Comando de Sanidad Militar
CRED: Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres
CSP: Capital Social Pagado
DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGII: Dirección General de Impuestos Internos

DIGESTYC: Dirección General de Estadística y Censos
DIVAGRO: Programa de Diversificación Agrícola
DLT: Distributed Ledger Technology
DPA: Depósitos para Perfeccionamiento Activo
EMBI: Emerging Markets Bonds Index
EMDAT: Emergency Events Database
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCES: Foro para la Concertación Económica Social
FED: Reserva Federal de los Estados Unidos
FEPADE: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FIDEX: Fondo de Inversiones de Exportación
FIPRO: Fundación Industrial para la Prevención de Riesgos Ocupacionales
FIRE: Finances, Insurance y Real State
FMI: Fondo Monetario Internacional
FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES: Fondo para el Desarrollo Económico y Social
FOP: Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FORTAS: Programa de Fortalecimiento de Asociaciones
FOSALUD: Fondo Solidario para la Salud
FTE: Equivalente a Tiempo Completo
FUDECEN: Fundación para el Desarrollo de Centroamérica
FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GAFIG: Grupo de Acción Financiera del Caribe
GOES: Gobierno de El Salvador
IAIP: Instituto de Acceso a la Información Pública
IED: Inversión Extranjera Directa
ILO: International Labour Organization
IMF: International Monetary Fund
INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
INAZUCAR: Instituto Nacional del Azúcar
INCAFE: Instituto Nacional del Café
INDB: Ingreso Nacional Disponible Bruto

INFE: International Network on Financial Education
INJUVE: Instituto Nacional de la Juventud
INSAFORP: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IRC: Índice de Riesgo Climático Global
ISBM: Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISDEMU: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISRI: Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral
ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano
IVA: Impuesto al Valor Agregado
LAIP: Ley de Acceso a la Información Pública
LBTR: Liquidación Bruta en Tiempo Real
LDPS: Ley de Desarrollo y Protección Social
LEIV: Ley Especial Integral para una Vida libre de Violencia para las Mujeres
LEPINA: Ley Integral para la Protección de la Niñez y Adolescencia
LETES: Letras del Tesoro Público de El Salvador
LIE: Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
LGA: Ley General de Aguas
LGBTI: Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Travesti e Intersexual
LGRH: Ley General de Recursos Hídricos
LIM: Ley de Integración Monetaria
MGMP: Marco de Gasto de Mediano Plazo
MINEC: Ministerio de Economía de El Salvador
MINEDUCYT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
MINSAL: Ministerio de Salud
MIPYME: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MOVITIERRA: Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra de El Salvador
MTPS: Ministerio de Trabajo y Previsión Social
PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PDPIS: Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social
PEA: Población Económicamente Activa
PFDT: Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva
PGR: Procuraduría General de la República

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPC: Política de Participación Ciudadana

PRIDEX: Programa de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones

PROESA: Agencia de Promoción de Exportaciones

PROGRESAN-SICA: Programa Regional de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional - Sistema de la Integración Centroamericana

PROPEMI: Programa de Pequeña y Microempresa

PSBR: Public Sector Borrowing Requirement

PSU: Protección Social Universal

PYME: Pequeña y Mediana Empresa

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA: Organización de Estados Americanos

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONU-Hábitat: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

OPS: Organización Panamericana de la Salud

ORMUSA: Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz

RASA: Refinería Petrolera de Acajutla

RRHH: Recursos Humanos

RUP: Registro Único de Participantes

SCNES: Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SITC: Standard International Trade Classification

SPAV: Sistema de Pagos de Alto Valor

SPBV: Sistema de Pagos de Bajo Valor

SPM: Sistema de Pagos Masivos

SPNF: Sector Público No Financiero

SPSU: Sistema de Protección Social Universal

SPTA: Secretaría de Participación, Transparencia y Corrupción

SSF: Superintendencia del Sistema Financiero

SWIFT: Society for World Interbank Financial Telecommunication

TCR: Tipo de Cambio Real

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TPV: Terminal de Punto de Venta

TRACODA: Asociación Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos

TRCD: Tasas de Densidad Total de Contribución

UCA: Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas»

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNEVOC: International Centre for Technical and Vocation Education

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

USD: United States Dollar

VBP: Valor de la Producción Bruta

VCR: Ventaja Comparativa Revelada

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN¹

El enfoque histórico estructural desarrollado por Bárcena *et al.* (2022) y Barcena y Cimoli (2022) han servido de base para la incorporación del análisis histórico estructural de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el estudio de los patrones de desarrollo económico de los seis países de Centroamérica para el período 1950-2018 (Bielschowsky *et al.*, 2022). En tanto, Cabrera Melgar (2022) desarrolla el capítulo para El Salvador, donde aborda en profundidad la construcción de los modelos económicos implantados por la élites empresariales y políticas en El Salvador, patrones que en mayor medida han contribuido al traslado de la riqueza pública a las élites a partir de sucesivos procesos de acumulación, como la privatización de empresas públicas, la eliminación de impuestos directos al décimo decil, la formulación y aprobación de políticas públicas a favor de los grupos empresariales.

Asimismo, el análisis histórico estructural es el punto de partida hacia un modelo más holístico como el heterodoxo que se nutre no solo del pensamiento estructuralista de la CEPAL, como señala el estudio de Cabrera Melgar (2022), sino que incorpora programas de investigación marxista, pos-keynesianos, feministas, institucionalistas, evolucionistas, etcétera., que abordan un análisis de los factores explicativos de los modelos de desarrollo implantados en El Salvador desde la perspectiva de la evolución de la inversión, la tasa de ganancia global, la producción, el empleo, la productividad laboral y la complejidad económica.

Este libro aporta sobre patrones de desarrollo en El Salvador, un análisis histórico estructural de la CEPAL y el análisis heterodoxo, donde la economía se comprende como «el estudio de la provisión social o el estudio del proceso económico en curso que proporciona

¹ Agradezco el apoyo de Diana Carolina Navarro Rivas como asistente de investigación en este documento y los atinados comentarios y sugerencias de César Villalona del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas (COLPROCE).

el flujo de bienes y servicios requeridos por la sociedad para satisfacer las necesidades de quienes participan en sus actividades» (Gruchy, 1987, p. 21). Además, la provisión social incluye el análisis de los beneficios (tasa de ganancia) en la tradición clásica que responde a las preguntas: ¿cómo se extrae el beneficio?, ¿quién los obtiene? y ¿qué hacen con los beneficios? (Harcourt, 1986).

Esta obra se nutre de las propuestas de un nuevo modelo de desarrollo para El Salvador que priorice la igualdad de derechos, el pleno empleo y el crecimiento con igualdad de oportunidades, desarrolladas desde una perspectiva heterodoxa (Alvarado *et al.*, 2020; Oxfam y FUDECEN, 2021; Cabrera Melgar, 2021b; Cabrera Melgar, 2022b).

En el primer apartado, se desarrolla la adopción del modelo neoliberal de desarrollo en El Salvador, entre 1990 y 2021, con tres períodos muy diferenciados:

Primero, el **neoliberalismo radical y diversificación de exportaciones**, entre 1990 a 2009, a partir de un núcleo de reformas orientadas hacia el mercado y la captura del Estado por las élites empresariales y políticas a través de la influencia extrema en las instituciones, e incidiendo a su favor en la formulación de leyes, marcos normativos y políticas públicas. Este modelo implantó la autorregulación absoluta y el ajuste de mercados generando el proceso de privatizaciones y venta de empresas públicas que fueron adquiridas por las minorías, originando una elevada concentración de la riqueza y el ingreso, sin abordar la cultura del privilegio y la desigualdad estructural que provocó una elevada polarización política y la falta de consensos mínimos.

Posteriormente, se aborda el segundo período, entre 2010 a 2019, denominado **neoliberalismo mitigado con transformaciones productivas y sociales**, caracterizado por un cambio de paradigma hacia la planificación y un mayor protagonismo del Estado con énfasis en la inversión social y el cambio estructural; pero con un tímido

desmantelamiento de algunas políticas públicas, que no modificaron la matriz del modelo.

La tercera estrategia de desarrollo inicia en junio de 2019 hasta la actualidad, que se caracteriza como **neoliberalismo radical y ruptura del Estado de Derecho** con una vuelta a reformas radicales de mercado y la inexistencia de un programa de gobierno que provocó decisiones políticas sobre la marcha, como la reducción del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) desde 10.5 % hasta 1.5 %, la implementación del bitcóin como moneda de curso legal, el envío de 52 reformas para aprobación de la Asamblea Legislativa orientadas a una economía libre de la injerencia del Estado y la emisión de bonos bitcóin denominados Volcano (Bukele, 2022).

Durante el período de 1990 a 2020, la tasa de ganancia de la economía creció como media 2.3 % explicada por el lento avance de la mecanización del proceso productivo que se manifiesta en el *stock* de capital fijo por trabajador (ratio capital/trabajo) en 2.1 % expresado por un crecimiento de la inversión del 4.7 % y de la productividad laboral del 0.8 %. El crecimiento económico en promedio registró 2.5 % y de la renta per cápita en 1.5 %.

En el segundo capítulo se responde a la pregunta ¿Hacia dónde debemos ir?, exponiendo un modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades que incluye un sistema de protección social universal, una economía más humana, la inclusión financiera y el restablecimiento de la función de emisión monetaria al Banco Central de Reserva (BCR) que conlleve a un sistema de pagos digitales inclusivos, seguridad ciudadana y cultura de paz, participación ciudadana y transparencia, la resiliencia ante el cambio climático y una justicia fiscal en la financiación. Este nuevo modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades debe cumplir con los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2030, logrando que, en 2050, El Salvador se encuentre en la posición 30 de los países desarrollados con una renta per cápita de más de USD 43,000 (Cabrerera Melgar, 2022).

**¿DE DÓNDE VENIMOS?:
UNA BREVE REVISIÓN DE LOS
MODELOS DE DESARROLLO
IMPLANTADOS EN EL SALVADOR
EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS**

1. ¿DE DÓNDE VENIMOS?: UNA BREVE REVISIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO IMPLANTADOS EN EL SALVADOR EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS

a. Neoliberalismo radical y diversificación de exportaciones (1990-2009)

Los sucesivos gobiernos militares desarrollaron un acuerdo entre las élites económicas y políticas que permitió construir una institucionalidad pública imperfecta que sentó las bases del modelo de sustitución de importaciones amparado en el nacimiento del Mercado Común Centroamericano (Vilaseca Requena, 1994). La falta de una democracia plena venía agravando las tensiones sociales y económicas desde las décadas previas que culminó con una mayor represión a la población, desde la década de los setenta y ochenta, y el posterior derrocamiento del régimen militar en octubre de 1979.

Lindo (2002) menciona que la captura del Estado por las élites, desde la fundación del Estado Nación, se implantó a través de políticas de libre mercado agudizadas por la desigualdad multidimensional y han acrecentados sus beneficios:

La élite que consolidó su poder hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX siguió ejerciendo el arbitraje de la política y la sociedad salvadoreña hasta al menos el estallido de la guerra civil de la década de 1980. La historia de la economía del Salvador en el siglo XIX es, en términos generales, la historia del accionar de las fuerzas del libre mercado en un país pequeño y poco preparado. En tanto las fuerzas del mercado operaba de manera abierta y libre, el papel del estado se limitó a interpretar sus señales, facilitar su puesta en marcha, y reforzarlas en un momento determinado. (p. 312).

Las organizaciones OXFAM y FUDECEN (2021) concluyeron que, en 200 años como Estado Nación, las élites económicas y políticas han sometido a gran parte de la población a exclusiones graves, debilitando

la confianza en la democracia y en las instituciones. Asimismo, Cabrera (2022) señala que durante este período se mantuvo una economía en crisis condicionada por la guerra civil y el apoyo militar y económico del gobierno de los Estados Unidos de América. De tal manera que la influencia de la doctrina de la seguridad nacional y la puesta en práctica de una política reformista, inspirada por el lado económico en las «necesidades básicas» (Barry, 1993, p.1), fue evidente en las decisiones de las tres sucesivas Juntas Revolucionarias de Gobierno (octubre de 1979-mayo de 1982) y en los gobiernos de Álvaro Magaña (1982-1984) y de Napoleón Duarte (1984-1989).

Es así como la década de los ochenta se puede considerar como un período de transición de una economía de guerra a un modelo neoliberal donde se continuó con la captura del Estado a través de una colusión entre empresas poderosas, gremiales empresariales, tanques de pensamientos liberales y funcionarios públicos o líderes políticos. Por otra parte, el apoyo financiero y asesoría de los Estados Unidos en la década de los ochenta en adelante, se realizó a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). En el sector privado, se estableció, en 1983, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) «por más de 100 empresarios salvadoreños con el propósito de desarrollar actividades para promover el bienestar físico, intelectual, social y económico de la población salvadoreña dentro de un marco de libertad económica e individual» (*Development Associates, Inc*, 1988, p. xii); es decir, la organización del sector empresarial que asumiría en el futuro funciones en el Estado y la construcción de una nueva estrategia de desarrollo basada en el fundamentalismo del mercado, donde se suponía que los mercados libres de la injerencia del sector público eran eficientes y estables. El sector público debía garantizar los derechos de propiedad y el respeto a los contratos y deshacerse de normas y restricciones.

FUSADES fue concebido como un centro de investigaciones y un agente de desarrollo económico y social que ofrecería respuestas a los principales problemas del país. Las actividades que desarrolló enfatizaron los siguientes aspectos:

- Análisis de la situación económica y social, formulación del plan económico, fomentar el desarrollo de un sistema de libre empresa y brindar asesoría a entidades de los sectores público y privado para la solución de los problemas del país a través del Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
- Promoción de inversiones y diversificación de las exportaciones a través de los programas siguientes: el Programa de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (PRIDEX), el Programa de Diversificación Agrícola (DIVAGRO), el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones (FORTAS) y el Programa de Pequeña y Microempresa (PROPEMI).
- Creación del Fondo de Inversiones de Exportación (FIDEX).

Por su parte, USAID proveyó un amplio apoyo financiero a FUSADES, desde 1984 a 1988, por USD 78.7 millones hasta alcanzar los USD 100 millones sobre una base programada de USD 150 millones (Barry, 1993) para fortalecer el sector privado, el fomento de las exportaciones no tradicionales, el mejoramiento de la relación entre el sector privado y público e incidir en el cambio en las políticas económicas del gobierno de El Salvador hacia un modelo promercado (*Development Associates, Inc*, 1988).

Por lo tanto, FUSADES apoyó la creación de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), la Fundación Industrial para la Prevención de Riesgos Ocupacionales (FIPRO) y la Fundación HABITAT, las cuales tuvieron un rol importante en la formulación e implantación de una estrategia económica y social neoliberal en los noventa. De igual modo, FUSADES, en 1985, propuso un modelo económico de atracción de inversiones, liberalización de las importaciones, promoción de las exportaciones, basado en una visión autóctona de fidelidad a las fuerzas del mercado y a la iniciativa privada. Las propuestas de política económica se centraron en la liberalización de los precios de los bienes y servicios, la reducción unilateral de los aranceles y barreras al comercio exterior, la liberalización del tipo de cambio y de las tasas de interés y la privatización de empresas estatales rentables y concesión al sector privado de servicios lucrativos.

De tal manera que una red de 175 empresas del sector financiero, comercial e industrial procuraron influir en la formulación de marcos legales y normativos, en las políticas públicas y la reglamentación del Estado para obtener ventajas concretas, generando ganancias muy concentradas para ciertas empresas con un alto costo socioeconómico (Waxenecker, 2017). Según Paniagua Serrano (2002) esta red de empresas se articuló a través de un entramado familiar empresarial (RFE) que son «[...] el conjunto de núcleos familiares empresariales originados a partir del núcleo familiar empresarial original» (p. 611) que constituyen un bloque empresarial hegemónico; estos núcleos se vinculan entre sí en una serie de relaciones familiares que mantienen intereses económicos comunes.

Alfredo Cristiani [un civil miembro de las élites y expresidente de la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café (ABECAFE) y socio fundador y miembro de la Junta Directiva de FUSADES], quien fungió como presidente de la República entre 1989-1994, implementó la propuesta de FUSADES basado en el paradigma neoliberal. La estrategia de desarrollo que estableció el gobierno fue con reformas orientadas hacia la apertura del comercio trasladando la riqueza pública a la privada a través de las privatizaciones de las empresas productoras y exportadoras de café, azúcar y algodón (INCAFE, INAZUCAR Y COPAL), de la industria bancaria y asociaciones de ahorro y préstamo, la refinería petrolera de Acajutla S.A. (RASA), producción y distribución de energía eléctrica de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y las telecomunicaciones de El Salvador que recibió ingresos por USD 1,419.5 millones por las privatizaciones de las empresas de distribución de electricidad y la industria de las telecomunicaciones con ventajas en las reformas del Consenso de Washington (República de El Salvador, 2006). Concesiones de instituciones de formación e investigación como la administración de la Escuela de Agricultura y el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) a la Fundación para el Desarrollo Educativo (FEPADE) por cincuenta años. Además, la venta de empresas públicas a precios por debajo del valor de mercado, por ejemplo: empresas dedicadas al beneficio de café, ingenios y

plantas de alcohol, importaciones de petróleo, empresa productora de cemento, torrefactora de café y plantas de almacenamiento de granos básicos. Asimismo, una amplia reforma tributaria del sector público que pretendía reducir la carga tributaria al gran capital y desgravaciones de impuestos a los hogares de ingresos elevados, que se apoyaban en estudios que demostraban los efectos beneficiosos de las desgravaciones de impuestos en el crecimiento económico (Auerbach y Slemrod, 1997; Bartels, 2005; Gale y Samwick, 2017), estudios que han sido desvirtuados por Alesina y Rodrik (1994), Ostry *et al.* (2014), Saez y Zucman (2019) y Hope y Limberg (2021).

A partir de esto se dejó de percibir el equivalente del 25 % de las empresas públicas que fueron privatizadas (Arias, 2017), una reducción unilateral del arancel máximo de 290 % a 50 % en 1989, y sucesivas bajas hasta un 20 % en 1994, y sin reciprocidad de otros países; la repatriación de ganancias por empresas extranjeras localizadas en el país, el incremento de los impuestos indirectos (la sustitución del impuesto de timbres fiscales y papel sellado por el impuesto al valor agregado que se implantó en septiembre de 1992) que sustituyeron a los impuestos directos (eliminación del impuesto sobre el patrimonio neto, eliminación del impuesto sobre herencias y legados, y reducción del impuesto sobre la renta del 60 % al 25 %) y al endeudamiento (interno y externo) como principales vías de financiación del gasto (Alvarado y Cabrera, 2013).

No obstante, se reformó la tributación en beneficio del gran capital y los hogares del primer decil de ingresos a través de reformas de tipo administrativo (Ley de Simplificación Aduanera, vigencia del Código Tributario, entre otros). En el modelo económico establecido se cosecharon enormes ganancias privadas, fruto de los procesos de liberalización y privatización como resultado del fortalecimiento de una economía de mercado, y una mayor concentración del poder económico y político (Hellen y Kaufann, 2001).

Por esta razón, Cabrera (2002) sostiene que la rentabilidad es el «motor» de la reproducción social y económica del capitalismo a criterio de la economía política clásica. La anarquía de la producción

y la turbulencia inherente a la reproducción capitalista originan todo tipo de disturbios o crisis parciales que se denominan ciclos económicos. Los ciclos económicos son el resultado del proceso de acumulación que se manifiestan, en primera instancia, como un proceso de regulación turbulenta entre la oferta y demanda agregada produciendo insuficiencia de demanda o sobreproducción.

El descenso en la tasa de ganancia conduce a una crisis por medio de sus efectos en la cantidad total de ganancia. Respecto al crecimiento capitalista es de naturaleza errática y turbulenta: por su parte, la demanda y la oferta agregada fluctúan constantemente alrededor de diversas tendencias internas (Cabrera, 2002). En otros términos, Dumenil y Levy (1993; 2007) argumentan que el comportamiento de la tasa de ganancia es la «llave» para comprender la relación entre la estructura socioeconómica con la evolución empresarial.

Ahora bien, para evaluar cuál ha sido el proceso de reproducción de la estructura económica salvadoreña durante este período, se necesita disponer de estimaciones de las tasas de ganancias a través del método desarrollado por Jerome Levy y Michael Kalecki, en la década de 1910 y 1930 (Ver Anexo 1) (Levy *et al.*, 2008), basada en flujos de inversión, la acumulación de capital, el proceso de mecanización de la producción y la productividad laboral, para tener una visión histórico estructural del proceso de transformación productiva en El Salvador a lo largo de los patrones de desarrollo económico.

La ecuación de beneficios se conforma de:

**Beneficios: Inversión+Dividendos+Déficit Gobierno-Déficit de Cuenta
Corriente-Ahorro de los hogares**

La ecuación de ganancia o beneficios empresariales presenta una ventaja, porque puede ser deducida del sistema de cuentas nacionales de El Salvador (SCNES) (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2018). El desarrollo económico se refleja en los ascensos y descensos de la tasa de ganancia en la economía que

se explican por el grado de mecanización (K/L) de la estructura económica salvadoreña que se estima mediante la relación capital por trabajador, que tiene una relación directa con la ratio capital/producto (K/Y) y una relación inversa con la productividad laboral (Y/L) a través de la siguiente ecuación:

$$\left(\frac{K}{Y}\right) = \frac{\left(\frac{K}{L}\right)}{\left(\frac{Y}{L}\right)}$$

Es decir, para que crezca la ratio capital/producto (K/Y) debe elevarse la ratio capital/trabajo (K/L) a un ritmo superior a la productividad del trabajo (Y/L) para un rápido desarrollo. La elevación de la ratio capital/producto (K/Y) ocasiona que la producción de cada unidad de producto sea más y más costosa en términos de capital fijo, pero más barata en términos de capital total (es decir, la adición del capital fijo más el capital variable). Esto reduce la rentabilidad del capital ya que esta depende de la ratio excedente capital fijo y, por tanto, el incentivo para nuevas inversiones. Debido a este proceso, la masa de ganancia se estanca una vez que el descenso de la rentabilidad no es compensado por una tasa de acumulación superior y la inversión descende.

La Figura 1 y la Tabla 1 muestran una evolución sincrónica entre el crecimiento promedio de los beneficios empresariales de 2.8 % y el crecimiento de la economía salvadoreña en 2.6 %, entre 1990 a 2009. Durante 19 años los beneficios empresariales se multiplicaron por 1.7 veces (desde USD 7,524 millones de dólares reales en 1990, hasta USD 12,464 millones en 2009).

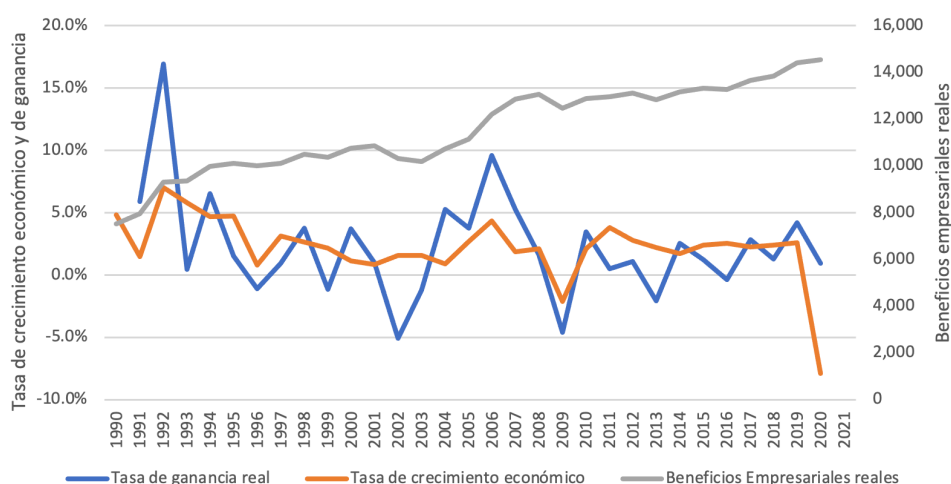
Por su parte, Cabrera (2002) encontró que las fases expansivas y depresivas de la estructura socioeconómica salvadoreña se identifican por su intensidad (elevada) y por su duración (muy corta) a lo largo del período de referencia (1990-2009). Las fases recesivas han sido más agudas y duraderas que las fases expansivas. Los vaivenes de las tasas de beneficio en el período responden a la estructura económica,

especializada en servicios de bajo valor agregado en bienes intensivos en trabajo e industriales de bajo contenido tecnológico.

El crecimiento acelerado de la masa de ganancia produjo un incremento de la inversión productiva en 4.4 % que significó niveles crecientes de mecanización, es decir, el incremento del capital fijo por trabajador (K/L) en 2.6 %. Por su parte, el mayor crecimiento del capital/trabajo por encima del crecimiento de la productividad laboral 0.6 %, hizo posible el crecimiento de la ratio capital/producto en 1.9 % (véase Tabla 1 y Figura 1).

Figura 1

El Salvador: tasas de ganancia y crecimiento económico real. Monto de ganancias en millones de \$ constantes de 2014. Período: 1990-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de BCR (2022).

Entre 1990 y 2009, El Salvador, junto al resto de países de Centroamérica, estuvo expuesto a fenómenos meteorológicos: ciclones tropicales y golpes de calor; geofísicos, erupciones volcánicas y terremotos; climatológicos, hidrológicos, inundaciones; biológicas, epidemias y tecnológicas, accidentes de transporte; alcanzando pérdidas económicas de USD 3,276 millones con impactos en 2.3 millones de personas afectadas (EMDAT, 2021).

Por otra parte, los beneficios empresariales, entre 1990 a 2009, fluctuaron alrededor de una media del 62 % del PIB generados por la inversión neta del sector privado (empresas y hogares) y por los cada vez mayores déficits gubernamentales, mientras que el ahorro de los hogares y del exterior fueron factores que lo redujeron.

Tabla 1

El Salvador: periodización histórica según estrategias de desarrollo, cambios en el marco regulatorio, tasas de crecimiento real de variables seleccionados. 1990-2021 y balance comercial (en % de PIB)

			Tasas de crecimiento real %				BC (% PIB)			DC/PIB, déficit comercial respecto al PIB
			FBKF ¹	G ²	PIB ³	(Y/L) ⁴	(K/Y) ⁵	(K/L) ⁶	PIBpc	
1990-2009	Neoliberalismo radical y diversificación de las exportaciones	• Apertura comercial y financiera. • Privatizaciones de empresas públicas, de la banca y del sistema de pensiones	4,4	2,8	2,6	0,6	1,9	2,6	1,8	-18,7
2010-2019	Neoliberalismo mitigado y transformaciones productivas y sociales	Planificación de las actividades económicas y sociales	3,5	1,5	2,5	0,4	-0,4	0,0	2,0	-21,6
2020-2021	Neoliberalismo radical y ruptura del Estado de Derecho	Una vuelta a reformas radicales de mercado y la inexistencia de un programa de gobierno que provocó decisiones políticas sobre la marcha, la implementación del bitcoin como moneda de curso legal y el envío de 52 reformas para aprobación de la Asamblea Legislativa orientadas a una economía libre de la injerencia del Estado	5,2	0,9	1,0	4,3	2,5	6,6	0,4	-25,9
1990-2021			4,7	2,3	2,5	0,8	1,3	2,1	1,5	-20,1

Notas.

1 Tasa de crecimiento de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)

2 La tasa de ganancia se ha estimado para el período 1990 a 2020

3 Tasa de crecimiento de la productividad laboral (Y/L)

4 Tasas de crecimiento de la ratio capital/producto (K/Y)

5 Tasa de crecimiento de la ratio capital/trabajo (K/L)

6 Tasa de crecimiento del PIB pe cápita (PIB pc)

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cabrera (2022); BCR (2022); DIGESTYC (2022).

Es decir, el cambio estructural de 1990 a 2009 presenta una evolución estacionaria en la participación de la industria manufacturera de 17.4 % a 17.9 % entre esos años y la abrupta caída del peso del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca desde un 15.4 % hasta un 7.4 %. Asimismo, se profundizó la terciarización de la economía aumentando la contribución del heterogéneo sector servicios desde un 62.9 % hasta un 69.3 %. Mientras, la industria de la construcción elevó su importancia relativa desde un 3.9 % hasta un 5.2 % en línea con el notable crecimiento de la formación bruta de capital fijo (véase Tablas 1 y 2).

Tabla 2

El Salvador: cambio estructural, 1990-2021 y aporte sectorial al valor agregado en términos reales, 2014 (en porcentajes)

Sectores	1990	2009	2010	2019	2020	2021
Agricultura, silvicultura caza y pesca	15.4	7.4	7.6	5.9	6.0	5.7
Industrias manufactureras	17.4	17.9	17.9	17.1	15.9	16.3
Construcción	3.9	5.2	5.4	6.6	6.0	5.8
Servicios	62.9	69.3	68.9	70.2	71.8	72.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cabrera (2022) sobre datos de CEPAL (2022) y BCR (2022).

En cuanto al sector servicios, aumentó su importancia relativa en el empleo total de 62.9 % en 2009 hasta alcanzar un 69.3 %, explicado por el desarrollo de un conjunto de servicios comercializables privatizados como los servicios financieros (servicios bancarios, pensiones y seguros), generación y distribución de energía eléctrica, telefonía fija y celular, televisión, radio, así como nuevos servicios, como *call centers* y los *business process outsourcing* (BPO por sus siglas en inglés), entre otros. De igual manera, de 1990 a 2009 se produjo una importante pérdida del peso del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca de 12.5 puntos porcentuales, desde 33.0 % hasta un 20.5 %. Similar tendencia presenta la industria manufacturera y la industria de la construcción con reducción del 2.5 % y 0.4 %, respectivamente (véase Tabla 3).

Tabla 3

El Salvador: evolución de la composición de la población ocupada por sector económico

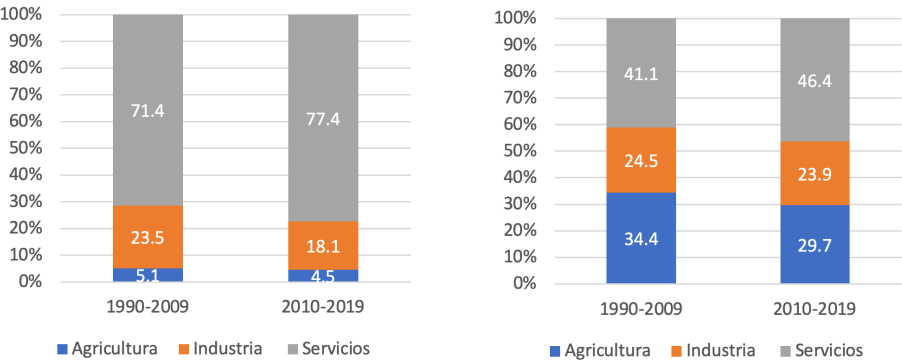
Actividad económica	1990	2009	2010	2019	2020	2021
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	33.0	20.5	21.2	16.5	14.8	5.7
Industria	23.4	21.2	20.8	22.7	23.1	16.3
Industria manufacturera	18.4	15.9	15.6	15.8	16.2	5.8
Construcción	5.0	5.4	5.2	6.9	6.7	72.2
Servicios	43.6	58.3	58.0	60.8	62.1	100.0

Fuente: Cabrera (2022) sobre datos de BCR (2022) e ILO (2022).

En el período 1990 a 2009, el empleo femenino se concentra en el sector servicios, con el 71.4 %, y el 23.5 % en el sector industria manufacturera, por lo que se refleja la correspondencia de los roles asignados a las mujeres en el mercado laboral y la desigualdad y la discriminación, dado que es el rubro con menor productividad laboral. Por su parte, el 41.1 % de la población ocupada masculina se concentra en el sector servicios, seguido de 34.4 % en el sector agropecuario y un 24.5 % en la industria concentrándose menos la actividad ocupacional masculina (véase Figura 2).

Figura 2

Porcentaje de empleo femenino (izquierda) y masculino (derecha) por sectores



Fuente: elaboración propia con datos de la base de DIGESTYC (2022).

Características del mercado laboral salvadoreño

La densidad poblacional en 2009 alcanzó 293 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra mayor que en 1990 había registrado 247 habitantes por kilómetro cuadrado. La población creció de 5.2 millones de habitantes en 1990 a 6.2 millones en 2009. En ese último año, la población económicamente activa (PEA) representaba un 41% de la población total (aproximadamente 2.6 millones de habitantes) (véase Figura 3). De esta población, un 40 % de la población era ocupada, alcanzando 2.5 millones de personas. La tasa de desempleo llegó a un 4 %, reduciéndose en nueve puntos porcentuales con respecto a 1990, pero el mercado laboral mantuvo elevadas tasas de subempleo —del 30.6 % en 2009—, una característica estructural del mercado laboral salvadoreño (Feenstra *et al.*, 2015).

Aunando a lo anterior, los Acuerdos de Paz, ese gran pacto nacional que buscaba no solo poner fin al conflicto armado (1980-1992) sino impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña, no resolvió los problemas estructurales de desigualdad, pobreza y marginación. Por el contrario, la aplicación de políticas económicas neoliberales y las deficiencias de los Acuerdos de Paz evidenciaron tres fenómenos derivados de la sociedad de la posguerra: la migración masiva, el crimen y la violencia, y el conflicto en curso sobre el espacio político entre la sociedad civil y el Estado (Wade, 2016).

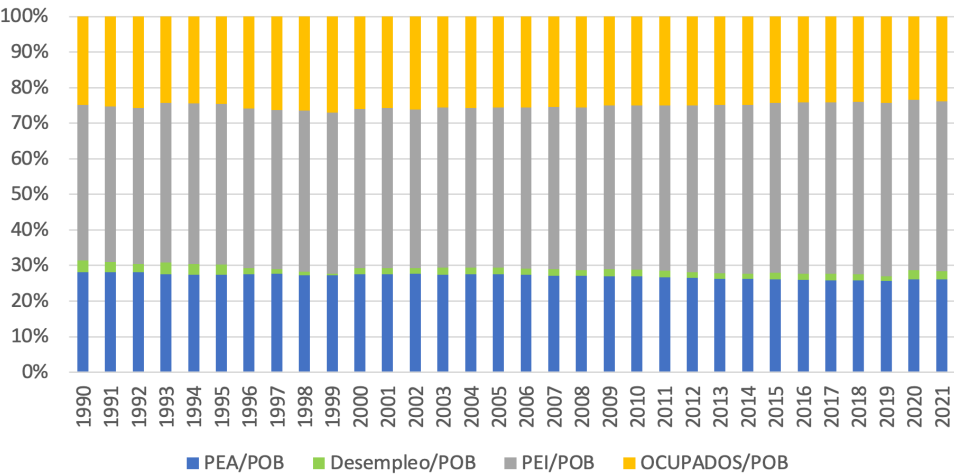
Primero, la migración no es nueva en El Salvador. La incapacidad del modelo de sustitución de importaciones impulsado por las élites entre 1951 a 1978 por la insuficiencia del mercado laboral salvadoreño de absorber la mano de obra agrícola, causó que miles de salvadoreños migraran hacia Honduras. Sin embargo, con la guerra entre El Salvador y Honduras, en 1969, finalizaron las migraciones de mano de obra rural y el retorno de migrantes dio paso al incremento del subempleo y a la migración a los Estados Unidos de América. Los flujos de remesas familiares crecieron desde USD 790.1 millones en 1991 hasta USD 3.387.1 millones en 2009, multiplicándose por 4.5

veces posibilitando una fuente de ingresos para los salvadoreños que aliviaron la pobreza y las desigualdades de los hogares (BCR, 2022).

La migración de salvadoreños a Estados Unidos y países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), se mide por las tasas de emigración cualificada que presenta una visión desde los países de destino de las migraciones. El cálculo proviene de los censos económicos desarrollados por los países miembros de la OECD. En la base de datos construida por Brücker *et al.* (2013) se recopilan y homogenizan estadísticas de migración de trabajadores de 25 años y más por logro educativo; nacidos en 192 países y 32 territorios dependientes (Hong Kong, Macao, Taiwán, etcétera.) y que residen en países de OECD.

Figura 3

Indicadores de mercado laboral en El Salvador: 1990-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de Feenstra *et al.* (2015) y BCR (2022).

Por otra parte, el *stock* de migrantes salvadoreños en 1990, según el censo se estimó en 451,829 y se multiplicó por 2.5 veces hasta alcanzar 1,138,919 migrantes en 2010. Las tasas de migración cualificada, entre 1990 y 2010 global, según niveles de cualificación son: a) Con educación primaria desde 9.8% hasta un 24.6 %; b) Las tasas de migración cualificada con educación secundaria disminuyeron

levemente desde un 27.1 % hasta 24.9 %; y c) Las tasas de migración cualificada con educación terciaria se elevaron desde un 30.4 % hasta un 38.8 % en 2010. En la Tabla 4 se muestran los datos de migración cualificada según género: las tasas de migración con educación secundaria mayores en los hombres, mientras las tasas de migración cualificada con educación terciaria de mujeres son superiores a las tasas de migración de hombres en 1990, pero se equiparán en 2010.

Tabla 4
El Salvador: tasas de emigración según cualificación en 1990 y 2010

	Prima- ria	Secun- daria	Ter- ciaria	Total	Prima- ria	Secun- daria	Ter- ciaria	Total
El Salvador	9,8 %	27,1 %	30,4 %	13,5 %	24,6 %	24,9 %	38,8 %	26,6 %
Mujeres	9,4 %	26,1 %	31,2 %	12,8 %	20,9 %	23,3 %	38,3 %	23,9 %
Hombres	10,3 %	28,2 %	29,7 %	14,2 %	29,5 %	26,5 %	39,3 %	29,9 %

Fuente: Brücker *et al.* (2013).

La migración contribuyó a la desintegración de la familia, acelerando el aumento de la delincuencia y el ingreso a pandillas entre los jóvenes. A su vez, Wade (2016) argumenta que la violencia social y económica aumenta en las sociedades que salen de un conflicto. Las explicaciones para ello, aunque variadas y complejas, tienden a centrarse en el vacío dejado por el período comprendido entre la desmovilización de las antiguas fuerzas policiales y militares, y el despliegue de nuevas fuerzas, así como la disponibilidad de armas.

Desde inicios de la década de los noventa, se incrementó la ola de delitos aumentando los homicidios de 9,135 asesinatos en 1994 con una tasa de 164.5 homicidios por 100,000 habitantes, alcanzando su máximo en 1997 con 8,573 homicidios con una tasa de 145 homicidios por 100,000 habitantes. En los años siguientes se reducen hasta alcanzar en 2009 los 4,382 homicidios con una tasa de 71.2 homicidios por 100,000 habitantes (Wade, 2016).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) estimó los costos directos e indirectos de la violencia en 11.5 %

del Producto Interno Bruto (PIB), recursos que pudieron destinarse a fortalecer la acumulación de capital humano y social que Acevedo (2008) estimó para 2007 en 10.7 %. De igual forma, contrasta con la concentración y centralización de las empresas de las élites económicas en la captura del Estado salvadoreño para aumentar las tasas de beneficios:

Entre 1990 y 2001, la provisión ilícita de beneficios entre élites políticas y económicas, el manejo inadecuado de los fondos del Banco Central y los bienes estatales en el proceso de privatización, el predominio legislativo de las élites en la aprobación de la legislación de ajuste estructural, y la exclusividad y secretividad de decisiones gubernamentales conformaron algunos de los mecanismos de realización de poder durante esa transición económica. Son mecanismos propios del fenómeno de Captura de Estado en una etapa crítica de la transición económica en El Salvador, moldeándose mutuamente en las dinámicas propias de la transición política y la pacificación. (Waxenecker, 2017, p. 61).

Como se ha dicho, la concentración del ingreso en el período resultaba muy elevada. La participación en el ingreso nacional promedio de apenas el 10 % de los individuos con mayores ingresos (el decil superior) en El Salvador, entre 1990 a 2009, obtiene el 53 % del ingreso nacional antes de impuestos, semejante al resto de América Latina (55 %), la segunda región más desigual del mundo. A su vez, el 10 % de la población posee el 66 % de la riqueza en El Salvador, mientras en América Latina el 76 % de la riqueza está en manos del 10 % de la población (*World Inequality Lab*, 2022).

Habría que añadir que, a principios de noviembre del año 2000, el expresidente Francisco Flores, lanzó un proyecto de ley como parte de un programa de integración que comprendía tres dimensiones: territorial, humana y económica. La primera, la integración geográfica proponía un enfoque de inversión pública que conectara a El Salvador hacia adentro y hacia afuera, mediante el fortalecimiento de la red vial con Guatemala y Honduras, incluyendo el puerto de La Unión (Cutuco).

La segunda, la integración humana consistió en la participación de la población de los beneficios del desarrollo considerando el conocimiento como instrumento fundamental. Es decir, se propuso que las escuelas e institutos tecnológicos tuvieran acceso a computadoras e Internet, financiados por el programa *Info-centros*, centros de capacitación y acceso a programas de computación e Internet para personas y empresas en todo el territorio nacional.

La tercera, la integración económica lo constituyó la dolarización, entendida como la adopción del dólar como moneda de curso legal, bajo el razonamiento que las tasas de interés se mantenían altas, a pesar de siete años de estabilidad cambiaria, grado de inversión en riesgo soberano y un sistema financiero solvente con un tipo de cambio fijo; sin embargo, la economía salvadoreña presentaba un débil crecimiento económico y una baja inversión extranjera (Barraza, 2000).

El siguiente aspecto afirmaba que, a pesar de siete años de inflación baja, estabilidad cambiaria, grado de inversión en riesgo soberano y un sistema financiero solvente, la economía salvadoreña presentaba un débil crecimiento económico, una baja inversión y tasas de interés altas, por lo que se justificaba la dolarización. La implementación de la Ley de Integración Monetaria (LIM), que permitía la adopción del dólar estadounidense como moneda de curso legal, mantuvo un tipo de cambio fijo de $\text{¢}8.75 \times 1$ dólar, renunciando a la posibilidad de uso del tipo de cambio como una medida de ajuste o estímulo a la competitividad de los sectores comercializables.

La privatización de la banca y asociaciones de ahorro y préstamo marcaron un debate en las élites económicas para consolidar sus operaciones en la región centroamericana y el blindaje de sus activos, pasivos y capital mediante el dólar y la eliminación del riesgo cambiario mediante la dolarización de la economía en 2001.

A partir de este punto, es importante comprender por qué las élites económicas y políticas eligieron la dolarización como principio

de concepción del dinero como criatura del mercado y emitida por la banca. Existen dos visiones sobre cómo interpretar el dinero y la oferta monetaria en una economía. Primero la «metalista o mengeriana» que considera la solvencia de la oferta monetaria restringida por condiciones exógenas. De acuerdo con esto, el dinero se basa en algo que tiene un suministro limitado, sea físico como oro o a algún tipo de restricción definida por el gobierno en la capacidad de emisión monetaria (leyes de presupuesto equilibrado, Ley de Responsabilidad Fiscal, el régimen de Maastricht y dolarización oficial). Desde esta tradición, el gobierno se encuentra «atado de mano» para poder crear dinero público o dinero de alta potencia, es decir, en este enfoque se encuentra sustentada la Unión Monetaria Europea y nuestro país. Más adelante, en 2001, se verá que el enfoque monetario en El Salvador ha sido el metalista, donde la evolución de la oferta monetaria salvadoreña se explica por la creación de dinero bancario que ha representado un 94 % de los agregados monetarios M2 y M3, aproximadamente (Cabrera Melgar, 2021a):

Con la Ley LIM, el país perdía su empuje y sus perspectivas de crecimiento. Se incentivaba y subsidiaba a los bancos y a los importadores, y se castigaba a los exportadores y a los empresarios locales y trabajadores. Dentro de este enredo y dificultad, el Gobierno sostenía que estimular las exportaciones era uno de sus pilares de política económica, pero sus acciones hacían todo lo contrario. (Glówer, 2013, p. 115).

De la misma forma que el patrón de desarrollo basado en la promoción de exportaciones no cumplió con los objetivos esperados, la dolarización (Vielman, 2014) redujo el poder adquisitivo de los hogares salvadoreños a través de dos vías: la primera, entendida como salarios en términos reales (salarios nominales ajustados por la inflación) y, la segunda, por emplear como equivalente general al tipo de cambio nominal y no el tipo de cambio de la paridad de poder adquisitivo, este último el método más adecuado para el país (Cabrera, 2010a; 2010b).

En la primera vía, la realidad económica es diametralmente opuesta, cambios en la inflación, tipo de cambio y los precios relativos

afectan el salario de los trabajadores. La dolarización pudo haber implicado cambios importantes en los precios relativos lo que afectó los salarios reales de los trabajadores. En la segunda vía, los tipos de cambio nominales o de mercado no representan toda la producción de bienes y servicios de la economía salvadoreña, mucho menos se podía escoger como un equivalente general de los salarios en El Salvador, de ahí que el mecanismo de conversión de colones a dólares debió ser el tipo de cambio de la paridad de poder de compra como indicador del tipo de cambio de largo plazo. Por su parte, Cabrera (2010a; 2010b) estimó en -54.65 % la pérdida de poder adquisitivo por el uso del tipo de cambio nominal de 8.75 colones por dólar, en lugar de usar el tipo de cambio de la paridad de poder adquisitivo de 3.97 por dólar:

Cuando se dio la sustitución de colones por dólares en enero de 2001, los salarios de los trabajadores se convirtieron a una tasa de 8.75 por dólar. En ese proceso no se evaluó si el tipo de cambio de mercado mantendría el mismo poder de compra para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios en términos de una canasta homogénea a escala internacional. Por ejemplo: José Rivas ganaba 875 colones el 31 de diciembre de 2000 y amaneció el primero de enero de 2001 con el equivalente a \$100. La pregunta era: ¿sí los \$100 de José mantenían el mismo poder de compra? Significaba que, sí al salario de José Rivas, se hubiese aplicado el tipo de cambio de la paridad de poder de compra para transformar el salario nominal a dólares, hubiera sido de \$ 220.40 en lugar de los \$100. (Cabrera, 2010b, pp. 2-3).

Desde la década de los noventa, la economía salvadoreña presentó pérdidas de competitividad (apreciación real) del 38 % respecto a los Estados Unidos y del 31 % respecto a todos los socios comerciales, según las estimaciones del tipo de cambio real. Sin embargo, al evaluar el tipo de cambio real, desde la década de los cincuenta, la apreciación real alcanza un 35 % (Alas de Franco, 2011).

Las apreciaciones reales por el incremento acumulado de los precios relativos (bienes no transables/bienes transables) se explican por una ineficiencia productiva en los bienes no transables

respecto a los transables, es decir, una menor productividad laboral en los bienes no transables respecto a los bienes transables «[...] un contexto institucional caracterizado por la creciente apertura comercial a la que han estado expuestos los sectores productores de bienes, combinada con la falta de políticas de libre competencia en los sectores productores de servicios» (Cabrera Melgar, 2005, p. 13).

Por lo que se refiere a la muestra de la subvaluación, Rodrik (2008) muestra lo siguiente: el índice de subvaluación resulta de ajustar el tipo de cambio real por el efecto Harrod-Balassa-Samuelson, mediante la fórmula: $\ln \text{undervarl} = \ln(100/p) - \ln \text{rer}^*$

- $\ln \text{rer}^* = a + b \cdot \ln \text{rgdpch} + f + e$
- Donde: p = Nivel de precios del PIB, rgdpch : PIB per cápita con precios encadenados, f : efecto fijo del tiempo

Es así como la moneda estimula el crecimiento económico, especialmente, en los países en vías de desarrollo por el canal de los bienes comercializables y la industria manufacturera. Habría que decir que Amaya (2012) quien usa la misma metodología para estimar los impactos de la subvaluación (apreciación) de tipo de cambio real en el crecimiento económico salvadoreño (renta per cápita) a través de un panel de datos con efectos fijos y aleatorios para una muestra de 187 países para los cuatro quinquenios, desde 1990 a 2009, encontró que la apreciación real de la economía salvadoreña ha incidido en el menor crecimiento económico per cápita.

De igual modo, la recesión mundial en 2009 impactó a la economía salvadoreña desprovista de políticas de demanda (monetaria, crediticia y cambiaria) que, ante reducciones en la demanda externa, sus impactos alcanzaron a la producción y el mercado laboral. La economía decayó -2.1 % y el PIB per cápita -2.5 %. La inversión decreció -28.0 %, la productividad laboral en -2.7 % y la brecha comercial -18.7 % del PIB (véase Tabla 1).

Durante el modelo neoliberalismo radical y diversificación de la exportación, El Salvador persiguió agresivamente la suscripción de

acuerdos de libre comercio e inversión. El objetivo era, según las autoridades nacionales, lograr una mayor inserción de sus productos y servicios en los mercados de sus principales socios comerciales. Hasta la fecha, El Salvador ha firmado acuerdos con los Estados Unidos (conocido como CAFTA-DR, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana), Chile, Panamá y la provincia china de Taiwán. Más aún, se brindaron incentivos fiscales para atraer industrias de perfeccionamiento activo, en su mayor parte dedicadas a la maquila de prendas de vestir, basado en una cadena de productos básicos impulsada por el comprador y marcada por asimetrías entre los proveedores y compradores globales de productos de ropa finales:

Los compradores globales determinan lo que se va a producir, dónde, por quién y a qué precio. En la mayoría de los casos, estas empresas líderes subcontratan la fabricación a una red mundial de fabricantes de contratos en países en desarrollo que ofrecen las tasas más competitivas. (Gereffi *et al.*, 2011, p. 79).

Las diferencias relativas entre los costos de producción de los países determinaron la evolución de los términos de intercambio y de sus tipos de cambio reales (TCR). Los países que mantuvieron costos de producción reales relativos muy altos, tenderán a mantener déficit comercial persistente asociado con mayores niveles de endeudamiento externo por las necesidades de financiamiento que demanda la estructura productiva (mayor uso de ahorro externo).

En cuanto a las diferencias entre los costos de producción entre empresas, en un país explican la evolución de sus precios de venta relativos. Esto es, las empresas que se encuentren ubicadas en regiones donde sus costos de producción sean menores tendrán ventajas absolutas de costos sobre sus empresas competidoras y, por tanto, ellas estarán en capacidad de reducir el precio de venta y aumentar su cuota de mercado. Extendida esta afirmación al comercio internacional, los flujos de mercancías se dirigen de aquellos países (y sus empresas) donde han sido producidas a menores costes a aquellos países donde los costes de producción son más altos (independiente de la multiplicidad de tipos de cambio).

Por parte de los países con costos superiores tenderán a mantener menores ventas (exportaciones) y mayores compras (importaciones) presentando déficits comerciales y de cuenta corriente crecientes. Los países con desventajas competitivas de costos tenderán a sufrir un decremento en la oferta monetaria y un ascenso en las tasas de interés, pérdidas de empleo y descensos en los salarios reales. Los déficits comerciales estructurales y de cuenta corriente (desventaja absoluta de costos) se saldarán con préstamos internacionales e inversión extranjera directa. A las desventajas competitivas, Keynes agregaba los tipos de cambio fijo (o dolarización) como factores que engendran inestabilidad en un mundo de superávit y déficits persistentes:

Un contenedor lleno de productos importados que el importador insolvente no reclama, un préstamo que un constructor sobre apalancado no paga. Una quiebra de este tipo en un país deficitario puede bastar para provocar un torbellino de pánico entre los bancos de las naciones con superávit. (Varoufakis, 2016, p. 42).

O como explicaría Keynes (1932):

... el capitalista moderno es un marinero de buen tiempo. Tan pronto como se levanta una tormenta, abandona los deberes de la navegación e incluso hunde los botes que podrían llevarlo a un lugar seguro por su prisa por empujar a su vecino y empujarlo a sí mismo. (p. 2).

En relación con la evolución del comercio exterior en el período 1990 a 2009, presentó las siguientes características: a) Incremento de los costos de producción unitarios del país en relación con sus competidores debido a la baja complejidad de las exportaciones (Cabrera, 2002; Góchez y Salgado, 2011); b) El resultado de un ascenso en el nivel de los precios relativos o inflación dual (servicios respecto bienes) explicado por una baja productividad laboral en los servicios y por un ascenso en los márgenes relativos. La evidencia muestra que la inflación dual se sucede por la elevación relativa de los márgenes en los servicios o contracción de márgenes en los bienes a raíz de la liberalización de los precios de los servicios privatizados (Cabrera Melgar, 2005); c) Una inusitada apertura

comercial unilateral que aumentó la propensión media a importar; d) El incremento del flujo de remesas familiares; y e) La imposibilidad de mover el tipo de cambio nominal desde 1993 por la dolarización ocurrida en 2001 (véase Figura 4).

Figura 4

Déficit comercial en El Salvador: 1990-2021 (en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre BCR (2022).

Las Figuras 4 y 5 exponen la relación negativa entre precios de intercambio de bienes y servicios entre 1990 y 2009, explicada por la profundización del déficit comercial de bienes y servicios que se multiplicó por cuatro veces entre 1990 y 2009, desde un valor de -716.6 millones de dólares hasta un máximo en 2008 de -4,889.7 millones de dólares. Esta cifra, en la crisis de 2009, disminuyó hasta -3,459.3 millones. El déficit comercial como porcentaje del PIB representó un -18.7 % en el período.

Figura 5

El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios (1990-2021)



Nota. Estimaciones propias con base en fuentes nacionales.

Fuente: CEPAL (2022).

La Figura 4 muestra una historia económica de déficits comerciales estructurales en los últimos 30 años, resultado de una economía con bajos niveles de mecanización (ratio capital/trabajo) y productividad laboral, provocando que la economía salvadoreña se encuentre en una trampa de bajo crecimiento económico. El análisis neoliberal de la evolución del sector público supone que el gasto gubernamental imprudente causa los déficits comerciales, por lo tanto, los déficits públicos y la deuda son los responsables de los desequilibrios comerciales globales (argumento contraintuitivo).

En la realidad, la evolución de los balances financieros debe partir de las necesidades de ahorro externo o la otra cara de la moneda, el déficit en cuenta corriente de la economía salvadoreña. Los déficits en cuenta corriente se explican por la evolución de los déficits comerciales. Los desequilibrios son el resultado natural del comercio entre países con discapacidades competitivas y tecnológicas diferentes, por esto, los déficits fiscales no pueden explicar adecuadamente estos desequilibrios. Las diferencias internacionales en competitividad, basadas en los costos laborales unitarios reales y la complejidad de las exportaciones, conducen a un comercio desequilibrado (Cabrera, 2002).

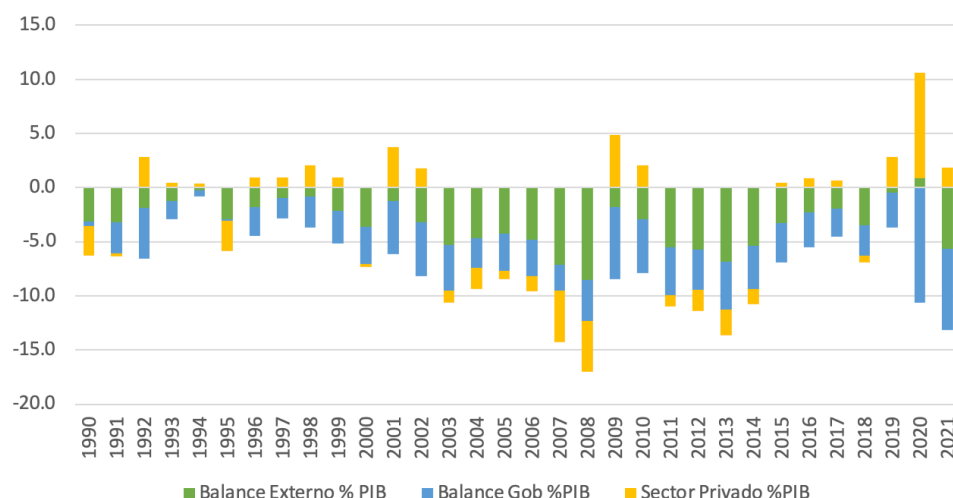
Considerando que las élites empresariales confían ciegamente en el mercado que asigna eficientemente los recursos en la economía, dicho de otro modo, la mano invisible de Adam Smith, el dilema se situó en reducir el sector público y priorizar el rol del mercado y la iniciativa privada a sabiendas que las instituciones públicas son fundamentales para estabilizar la tendencia a las crisis en el capitalismo. En contraste, la posición financiera del sector público ha sido deficitaria a lo largo del período de análisis, incluso en el período de consolidación fiscal en 1993-1995, donde se han establecido medidas de consolidación o ajuste fiscal, que conllevan reformas políticas que reducen el gasto público e inversión (son una piedra angular de los programas de ajuste estructural recomendados por el Fondo Monetario Internacional [FMI]). En particular, la consolidación fiscal reduce la participación salarial debido a los

recortes en los salarios del sector público o el desempleo resultante de la disminución de la actividad económica.

Las élites optaron por financiar el gasto público e inversión con impuestos indirectos que gravan más a los hogares por emisión de deuda. Ahora se puede ver que las emisiones de deuda externa y las condiciones de gestión de la deuda son criterios cuantitativos que limitan la emisión de nueva deuda externa. Al enfrentar las restricciones de los préstamos, los gobiernos pueden no proteger el gasto social, lo que reduce la participación en el ingreso de las poblaciones relativamente pobres. Además, las condiciones de la deuda externa pueden aumentar la participación en el ingreso de los individuos en el décimo decil de la distribución del ingreso, debido a que los límites a la emisión de deuda externa conducen a un mayor valor de los bonos y un mejor clima para las inversiones, lo que aumenta los rendimientos para los tenedores privados de la deuda.

Figura 6

Balances financieros de los sectores: 1990-2021



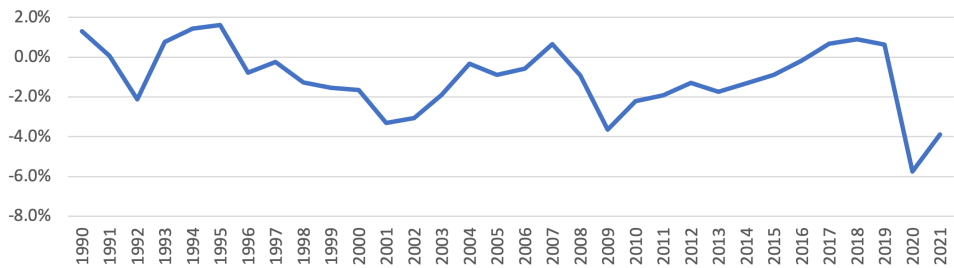
Fuente: elaboración propia con información de BCR (2022).

Como se expuso previamente, el sector privado ha presentado superávits en los años 1992-1994, 1996-1999, explicados por las mayores emisiones de deuda pública, administrados por estos, y que

forma parte del portafolio de inversiones que aumentó las ganancias privadas (véase Figura 6). La evolución de la política fiscal se estima de forma más precisa con la inclusión de la posición primaria como porcentaje del PIB (véase Figura 7). El déficit primario muestra un período de autodeterminación o política expansiva que comprende los años 1995 a 2001.

Figura 7

Déficit fiscal primario SPNF como % del PIB: 1990-2021



Fuente: elaboración propia con información de BCR (2022).

La eliminación de los superávits o déficits de cuenta corriente en los países fue propuesta por Keynes cuando se discutía el sistema de *Bretton Woods* en 1944, al proponer la creación de una moneda mundial (el *bancor*, una moneda virtual), un sistema de tipos de cambio fijos entre la moneda mundial y las monedas de los países, y un banco central (Fondo Monetario Internacional) que gestionara todo el sistema. La finalidad era mantener bajo control los superávits y los déficits en todo el mundo y, ante una crisis en un país, reciclar los excedentes para evitar el contagio al resto de países. La propuesta fue rechazada por los Estados Unidos y se usó el dólar y la Reserva Federal como el banco central mundial. El dólar se constituyó en moneda mundial anclada a una paridad con el oro equivalente a USD 35 la onza troy, sistema que se derrumbó en 1971.

La importancia de la balanza de pagos radica en que permite detectar los países que presentan superávit o déficit externos persistentes y sus causas. De la misma manera que la deuda de una persona es el activo de otra, el déficit de cuenta corriente de una

nación constituye el superávit de otra. Por otra parte, es uno de los principales indicadores para evaluar si la situación de un país en el comercio internacional es saludable o no, y refleja la capacidad de reacción de los países para enfrentar una crisis a través de indicadores contruidos con la información que proporciona esta herramienta.

La transformación estructural es un proceso continuo impulsado por la mejora industrial a través de la diversificación, y la sofisticación de la producción y las exportaciones. La Tabla 5 incluye datos sobre la evolución en la estructura exportadora según el criterio de «espacio de producto» (Rodrik, 2006; Hausmann y Klinger, 2007; Hildago y Hausmann, 2008; Hildago *et al.*, 2007). El espacio de productos es una herramienta analítica de todas las mercancías exportadas en el mundo, donde la distancia entre dos mercancías se define por la probabilidad de producir uno de los bienes; si una economía ya produce la otra, se emplea la clasificación de productos (Leamer, 1984).

En este marco, la transformación estructural implica pasar de un bien que los países ya producen a otro que está lo suficientemente cerca de él, donde «lo suficientemente cerca» se define de acuerdo con los conocimientos y capacidades necesarios para producir un cierto bien. Por lo tanto, en el espacio del producto, los bienes son cercanos si el conocimiento utilizado para producirlos es similar, y los bienes están lejos si producirlos requiere conjuntos completamente nuevos de habilidades. Esto configura en última instancia una red de mercancías, una especie de mapa en el que las economías se mueven de un punto a otro, lo que conduce a la diversificación y producción de bienes cada vez más sofisticados.

Esto significa que este último distingue el grado de sofisticación tecnológica de los bienes exportados, indicador del potencial de desarrollo socioeconómico de cada país, situándose la proximidad² al

² La proximidad se define como: si todos los países que exportan el producto *i* también exportan el producto *j* y deben ser productos muy similares y requieren las mismas capacidades. O si todos los países que exportan *i* no exportan *j*, entonces las capacidades del producto *i* son muy diferentes de las capacidades necesarias para exportar el producto *j*:

«centro» del espacio de productos, en donde se encuentran los bienes de mayor productividad y complejidad tecnológica (y dinamismo).

El cambio estructural desde la perspectiva del espacio de productos (Rodrik, 2006; Hausmann y Klinger, 2007; Hidalgo y Hausmann, 2008; Hidalgo *et al.*, 2007) tiene notables consecuencias en el crecimiento económico inclusivo dado que los productos que se ubican en la periferia de la red, tales como: pesca, agricultura tropical, producción animal, productos forestales, cereales, entre otros, son menos sofisticados y con mayor probabilidad de ser producidos por una mayor gama de países. Distintamente, las exportaciones del núcleo del espacio de productos (maquinaria, química e intensivos en capital) presentan mayor complejidad, mayor similitud y son representativos del proceso de transformación estructural desde productos de baja productividad hacia productos de alta productividad. También, el proceso de transformación estructural será más fácil en un país que produce bienes en el núcleo del espacio de productos, porque el conjunto de capacidades adquiridas puede volver a transferirse para la producción de otros productos, mientras que el cambio en los países que producen bienes en la periferia del espacio de productos será más difícil.

En la Tabla 5 se muestran cuatro hechos en la composición de las exportaciones: a) La caída abrupta de las exportaciones agrícolas desde un 26.3 % en 1990 hasta un 10.0 % en 2009; b) El ascenso de las exportaciones de productos de prendas de vestir (intensivos en trabajo) desde un 9.6 % en 1990 hasta un 35.5 % en 2009, que consolida la industria de la maquila como el principal producto de

$$\phi_{i,j} = \min\{P(VCR_i > 1/VCR_j > 1), P(VCR_j > 1/VCR_i > 1)\}$$

Donde VCR_{ij} es el índice de ventaja comparativa revelada de un país a la hora de exportar el producto i . Se trata del cociente entre el peso de un producto en las exportaciones de un país y el peso de ese mismo producto en las exportaciones a escala mundial. Si todos los países que exportan i también exportan j , entonces estos dos productos deben ser muy similares y requieren las mismas capacidades (o similares). Además, si todos los países que exportan i no exportan j , entonces parecería que las capacidades necesarias para exportar i son totalmente diferentes de las capacidades necesarias para exportar j .

exportación; c) Las exportaciones de servicios se constituyen en el tercer rubro de exportaciones desde un 37.1 % en 1990 hasta un 25.1 % en 2009; y d) Las exportaciones de bienes complejos que pertenecen al núcleo del espacio de productos aportan un 17.4 % y un 15.3 % de las exportaciones totales entre 1990 y 2009 (Simoes e Hidalgo, 2011). Esto porque se sucede una fuerte reducción del valor exportado de las exportaciones ubicadas en el núcleo del espacio de productos desde un 17.4 % en 1990 hasta un 15.3 % en 2009.

Tabla 5

El Salvador: estructura porcentual de las exportaciones según clasificación de Leamer

Descripción LEAMER	1990	2009	2010	2019
Petróleo	0.8	1.3	1.2	1.2
Materias primas	1.1	2.3	2.9	2.3
Forestales	3.1	3.8	3.2	5.3
Agricultura	26.3	10.0	9.8	9.8
Productos de origen animal	2.2	2.7	2.2	2.9
Cereales	2.4	4.1	3.8	6.0
Intensivos en trabajo	9.6	35.5	37.9	47.9
Intensivos en capital	7.1	5.7	6.2	10.0
Maquinaria	5.4	3.2	3.6	7.2
Químicos	4.9	6.5	4.4	7.2
Total de bienes	62.9	74.9	75.3	64.5
Servicios	37.1	25.1	24.7	35.5
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0
Núcleo de productos	17.4	15.3	14.1	24.5

Nota. Núcleo de productos es la adición de productos intensivos en capital, maquinaria y productos químicos (información disponible hasta 2019).

Fuente: elaboración propia con datos de Simoes e Hidalgo (2011).

Es interesante finalizar esta sección con un ejercicio sobre las fuentes del crecimiento de la productividad laboral, que representan otro enfoque de identificación de los patrones del cambio estructural en El Salvador. Se analizan dos vías para evaluar el cambio estructural: la primera, a través de la acumulación de capacidades, tales como habilidades de los trabajadores, insumos públicos, insumos intermedios,

normas, maquinaria y equipo, cambio técnico o la reducción de ineficiencias entre plantas productivas (efecto *within*); y, la segunda, por medio de movimientos del trabajo de sectores de baja productividad hacia sectores de la alta productividad (efecto *reallocation*).

Por su parte, McMillan y Rodrik (2011) definen el cambio estructural como el crecimiento de la productividad laboral de una economía a través de dos vías: a) La productividad crece dentro de los sectores económicos a través de la acumulación de insumos; y b) La fuerza de trabajo puede moverse desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad:

$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

Donde: Y_t y y_i , t son los niveles de productividad laboral sectorial de la economía, respectivamente, y $\theta_{(i,t)}$ la cuota del empleo en el sector i . El operador de rezagos Δ significa el cambio en la productividad o el aporte del empleo entre los momentos $t-k$ y t . El primer término de la descomposición de la productividad laboral constituye la suma ponderada del crecimiento de la productividad «dentro» de los sectores económicos, donde la ponderación del empleo de cada sector al comienzo del período. McMillan y Rodrik (2011) le llaman a este primer componente del crecimiento de la productividad *within*.

El segundo componente captura los efectos de la reasignación del trabajo entre los diferentes sectores económicos. Esencialmente, constituye el interior de los niveles de productividad (al final del período de tiempo) con el cambio en los aportes del empleo entre sectores; se denomina *structural change*. El análisis de este componente sugiere que cuando los cambios en la cuota del empleo están positivamente correlacionados con los niveles productivos y este término será inequívoco lo que denota es el cambio estructural que se ha incrementado en la productividad laboral global.

Tabla 6
Descomposición de la productividad laboral: tasas de crecimiento promedio

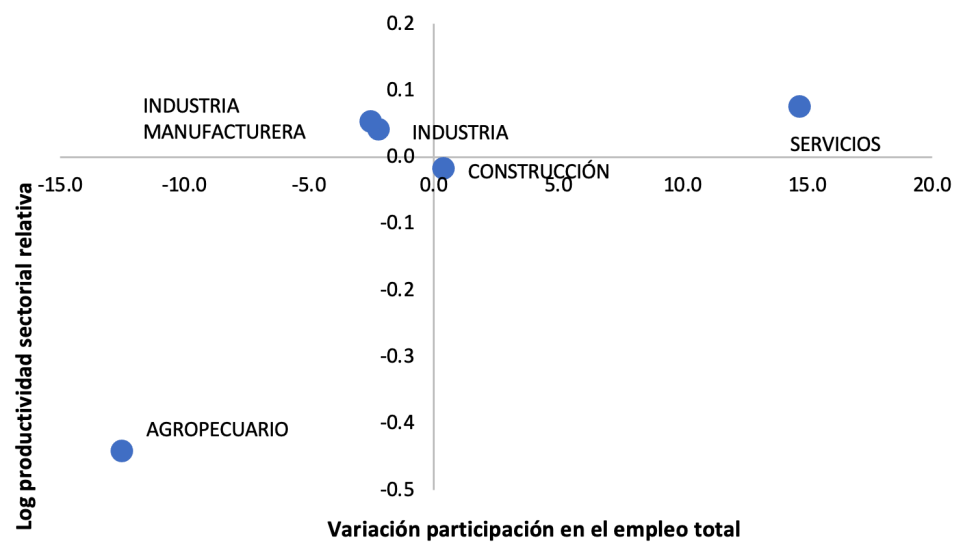
Período	Within	Structural change	Total
1990-1999	-0.8	0.6	0.2
2000-2009	0.3	0.2	0.5
1990-2009	0.0	0.6	0.6
2010-2019	0.2	0.3	0.5
2020	-9.6	1.0	-8.6

Fuente: Cabrera (2022) sobre datos de BCR (2022) y DIGESTYC (2022).

Durante el período de 1990 a 2009, el crecimiento promedio de la productividad laboral salvadoreña alcanzó 0.6 % en términos agregados, evolución explicada por el crecimiento de la productividad laboral denominada *structural change*, que se comprende como la relocalización del empleo del sector agropecuario hacia la industria manufacturera, industria de la construcción y los servicios. Significa que el empleo se incrementó en los sectores donde aumentó la productividad laboral mientras que el crecimiento de la productividad *within* de los sectores económicos fue nulo. Si se analiza en dos subperíodos: a) 1990 a 1999, el crecimiento promedio de la productividad se explica por el crecimiento de 0.6 % del cambio estructural mientras la productividad sectorial (*within*) decreció en -0.8 %; y b) 2000 a 2009, donde ambos componentes de la productividad global presentan una evolución positiva de 0.3 % (*within*) y 0.2 % (*structural change*) (véase Tabla 6).

En la Figura 8, se demuestra el descenso abrupto ocurrido en el empleo y en la productividad en el sector agropecuario, y el tránsito de trabajadores hacia la construcción y al heterogéneo sector servicios donde coexisten sectores de baja y elevada productividad.

Figura 8
Cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/ productividad global: 1990-2009



Fuente: Cabrera (2022).

Se observa que las pérdidas millonarias derivadas de los terremotos del 2001 que CEPAL estimó en USD 1,255.4 millones (aproximadamente el 13 % del PIB), afectaron el potencial de crecimiento y desarrollo en el corto y mediano plazo, dado que las pérdidas de acervo de capital se estimaron en USD 840 millones. Una elevada proporción de la población salvadoreña (18.3 %) quedó afectada directamente por el terremoto (CEPAL, 2001), junto a los ciclones tropicales y sistemas de baja presión que golpearon el país entre 2001 a 2009; se estiman pérdidas cifradas en USD 3,726 millones, alrededor de 2.3 millones de personas afectadas y aproximadamente 2,922 personas fallecidas (EMDAT, 2021).

b. Neoliberalismo mitigado y transformaciones productivas sociales (2010-2019)

El segundo subperíodo, denominado neoliberalismo mitigado, comprende los años 2010 a 2019, durante los cuales se adoptaron políticas públicas definidas a partir de dos planes quinquenales junto

al diseño de políticas industriales verticales y horizontales (fomento, diversificación y transformación productiva) que perseguían acelerar el patrón de transformación y diversificación productiva de la economía salvadoreña. Estas políticas convivieron con el núcleo de políticas neoliberales implementadas en el período anterior.

Así pues, durante este período, la tasa de ganancia de la economía creció 1.5 %, por debajo del crecimiento económico promedio de 2.5 % y 1.3 veces menos que la tasa de beneficios empresariales promedio de 1990 a 2009. Los beneficios empresariales se multiplicaron por 1.3 veces (desde USD 11,691 millones de dólares reales en 2010, hasta USD 15,213 millones en 2019). Los factores explicativos del bajo crecimiento de la ganancia se entienden por el menor crecimiento de la inversión de 3.5 %, una evolución estacionaria de la productividad laboral y de la mecanización (capital respecto al trabajo) de 0.4 % y -0.0 % (véase Tabla 1 y Figuras 1 y 2).

En estos años, la economía estuvo inhabilitada para implementar políticas de demanda (monetaria, crediticia, cambiaria) como resultado de la asunción de la dolarización en 2001, que imposibilitó a los formuladores de políticas públicas disponer de herramientas para atenuar los choques externos e internos, los desastres o implementar políticas expansivas de demanda agregada para aumentar el crecimiento económico y la generación de empleo.

Otro factor del bajo crecimiento de la tasa de ganancia y el crecimiento económico se debe al incremento de la vulnerabilidad a los desastres naturales donde los terremotos, ciclones tropicales y sistemas de baja presión golpearon el país entre 2010 a 2019 con pérdidas cifradas en USD 1,377 millones, alrededor de 1.6 millones de personas afectadas y 592 personas fallecidas (EMDAT, 2021). A pesar de los impactos de los desastres que han exacerbado la vulnerabilidad socioeconómica de la población (algunos asociados al cambio climático) y a un crecimiento relativamente modesto en la economía, la política social produjo mejoras en los indicadores de pobreza y desigualdad en el subperíodo.

Oxfam y FUDECEN (2021) sostienen que la alta incidencia de muertes violentas ha sido una constante a lo largo de tres décadas y los análisis de patrón de desarrollo anteriores lo corroboran. Las estadísticas de homicidios muestran tendencias a la baja o al alza; pero siguen siendo muy altas respecto a la región latinoamericana y el mundo. Ahora bien, persisten los homicidios durante este patrón de desarrollo, alcanzando 4,004 personas con una tasa de 64.8 homicidios por 100,000 habitantes en 2010, reduciéndose levemente hasta 3,942 homicidios a una tasa de 68.6 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2014 (Wade, 2016), explicados en parte por el acuerdo entre el Gobierno de Funes y las pandillas entre 2012 a 2014; este convenio se rompió en el Gobierno de Sánchez Cerén entre 2014 a 2019. FUDECEN (2022) presenta la evolución de 2015 a 2019, con un máximo, en 2015, de 6,645 homicidios con una tasa de 103 homicidios por cada 100,000 habitantes, que tiende a disminuir hasta alcanzar en 2019 los 2,398 homicidios con una tasa de 35.6. De igual manera, agrega estadísticas más detalladas, entre 2014 a 2019, donde el 50 % de los homicidios son de jóvenes y aportan estadísticas de feminicidios que pasaron de 8.0, en 2014, hasta 3.1 feminicidios por cada 100,000 habitantes, duplicando el promedio de América Latina y tres veces más la media mundial.

Respecto a las necesidades, en 2010, según datos de la CEPAL, la pobreza total, relativa y extrema alcanzaron un 49.8 %, 33.9 % y 15.9 % de los hogares, mientras que, en 2019, se redujeron hasta 30.4 %, 24.8 % y 5.6 % de los hogares, respectivamente. El coeficiente de desigualdad de Gini en 2010 fue estimado por la CEPAL (2022) en 0.51 y descendió hasta 0.41 en 2019.

El plan del quinquenio, de 2009 a 2014, enfatizó el cambio estructural y políticas sociales. La primera, recalca el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y:

... la reorientación en forma coordinada de los recursos y servicios gubernamentales, para que fomenten tanto la innovación como las iniciativas emprendedoras de las mujeres y los hombres que se dedican a la producción y a las

actividades empresariales; por el otro, la creación de nuevas modalidades que permitan acceso a recursos financieros y a una gestión de calidad. (Gobierno de El Salvador, 2010, p. 92).

Asimismo, el plan propone seleccionar actividades productivas con potencialidad desencadenante.

Posteriormente, en 2014 se creó la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa, incorporando la Política Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (pyme) con acceso a financiamiento, legalización y tributación, acceso a mercados, desarrollo empresarial y capacitación, gremialización y competitividad. De acuerdo con lo anterior, se estima que el segmento pyme alcanzó un total de 317,795 unidades económicas; de este total, el 60.76 % microempresas, el 33.92 % emprendimientos, y solo el 2.32% pequeñas empresas (Conamype, 2017).

Como se afirmó anteriormente, las políticas sociales incluyeron un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) con énfasis en aumentar la cobertura de los servicios de salud, la alimentación, la alfabetización y la seguridad de ingresos. El sistema incluyó intervenciones no contributivas, destinadas a garantizar una cobertura mínima para toda la población; pero, también, componentes contributivos organizados a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y un régimen de pensiones privado.

Los programas del componente no contributivo están dirigidos prioritariamente a personas en situación de vulnerabilidad social: «Comunidades Solidarias» (urbanas y rurales) considerado el principal programa, integrado por intervenciones para grupos de edad específicos, por ejemplo para niños con el «Programa de Dotación de Paquetes Escolares»; para las personas en edad productiva, el «Programa de Apoyo Temporal al Ingreso» (PATI); y para los adultos mayores, el «Programa Nuestros Mayores Derechos».

En este sentido, SPSU dispone de tres mecanismos de gestión

principal: el Registro Único de Participantes (RUP), el Sistema de Información de Programas Sociales y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social. La Asamblea Legislativa aprueba la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) que define un marco jurídico que garantice su continuidad (Gobierno de El Salvador, 2013). En suma, la gestión del quinquenio 2014-2019 pretendió desarrollar «un El Salvador productivo, educado y seguro»:

Con un nuevo modelo de desarrollo en marcha, que se expresa en un crecimiento sostenido basado en una economía más productiva, competitiva e innovadora que distribuye más y mejor la riqueza y el ingreso, conectada a la región y al mundo, que genera altos niveles de empleo digno. (Gobierno de El Salvador, 2014, p.71).

Es así como de 2013 a septiembre de 2014, comenzó un proceso de diálogo entre el sector privado industrial, los sindicatos, la academia y el sector público para construir la Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PFDTP) (2014) a iniciativa de las autoridades del Ministerio de Economía, el Banco Central de Reserva de El Salvador, la Agencia de Promoción de Exportaciones (PROESA) y el Ministerio de Trabajo, entre otros. La visión a largo plazo de la PFDTP era disponer de un sector productivo diversificado, transformado en su estructura productiva, competitivo y fuertemente integrado dentro y entre sectores, articulado con los demás ámbitos de la economía (Ministerio de Economía, 2014). Para identificar los sectores incluidos en el proceso de consulta de la PFDTP, se parte de un ejercicio de selección de sectores mediante dos metodologías: a) Espacio de productos; b) Análisis de la estructura productiva nacional.

La primera metodología se basó en el uso de una herramienta analítica que representa la estructura exportadora, donde todos los productos exportados a escala mundial se representan en una red denominada *Product Space* con un total de 775 nodos o productos y 1,525 enlaces que representan los grados de similitud que existen entre los productos. Donde cada nodo (círculo) representa un producto

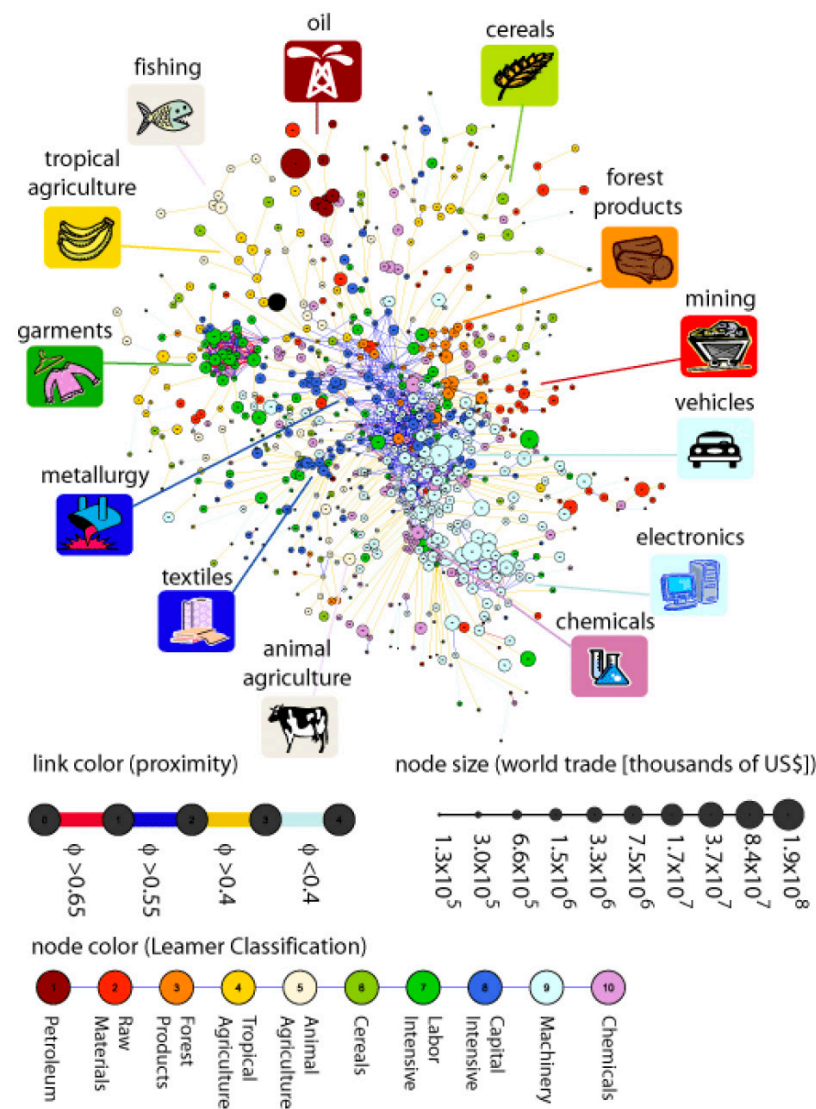
según la clasificación de cuatro dígitos SITC (*Standard International Trade Classification*), revisión 2. El color de cada nodo corresponde a la clasificación de Leamer (1984) a la que pertenece cada producto y el tamaño de cada nodo es proporcional al peso del producto en las exportaciones mundiales (véase Figura 9).

La PFDTP seleccionó 46 productos de exportación con ventajas comparativas dinámicas mayores a la unidad que se ubican en el núcleo del *Product Space* para 2000-2009, en los sectores Textil y Confección, Químico-Farmacéutica y Cosmética Natural, Plástico y Electrónica (Amaya y Cabrera, 2013).

La segunda metodología es el análisis de la estructura productiva nacional donde se han definido sectores que en el corto plazo se ubican en la etapa de «Fomento Productivo y Diversificación Productiva», los cuales tienen el potencial en el mediano y largo plazo de transformar sus productos o servicios. Los criterios empleados son: a) Generación de valor agregado; b) Provisión de empleo; c) Nivel de exportaciones; y d) Grado de encadenamiento. Esto dio lugar a seleccionar los siguientes productos y sectores: agroindustria, alimentos y bebidas, calzado, artesanía de exportación, turismo, papel y cartón, y calzado (Amaya y Cabrera Melgar, 2013; Ministerio de Economía, 2014).

En consecuencia, algunos sectores eran estratégicos para el fomento y la diversificación productiva y la generación de empleo, particularmente, para la población juvenil. Asimismo, se sumaron a la propuesta los sectores de servicios especializados que tienen posibilidades de expansión en el aprovechamiento de las tendencias mundiales: servicios empresariales, logística, industria informática, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo.

Figura 9
El espacio de los productos (product space)



Fuente: Hildago *et al.* (2007).

Dicho lo anterior, en el plan quinquenal se deja explícito el impulso de la política industrial a través de la PFDTP, que pretendía que: a) La producción se moviera desde productos de baja productividad hacia productos de alta productividad, especialmente, manufactureros y servicios de elevada productividad; b) La fuerza laboral transitara de actividades tradicionales en el sector primario

hacia la industria moderna; y c) La oferta de productos de exportación se diversificara por la selección de productos con ventajas comparativas reveladas con mayor complejidad, y:

...mediante la aplicación de medidas de política de tipo horizontal y vertical que potencien ventajas competitivas con el propósito primordial de estimular la generación de empleo formal, la producción nacional, la expansión de las exportaciones con contenido tecnológico y la diversificación de mercados y productos. (Ministerio de Economía de El Salvador, 2014, p. 17).

Entonces, se comprendía la política industrial como «una combinación de intervenciones estratégicas o selectivas destinadas a impulsar actividades o sectores específicos, intervenciones funcionales destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados e intervenciones horizontales dirigidas a promover actividades específicas en todos los sectores» (UNCTAD, 2016, p. 34).

En otros términos, la política industrial abarcaba la diversificación y transformación de los sectores agrícola, industrial y el sector servicios. Si bien la manufactura ha demostrado ser un importante motor de aumento de la productividad laboral y fuente de innovación tecnológica, en general, no ha sido capaz de generar empleos de calidad suficientes para los trabajadores desplazados del sector agrícola y los que ingresan cada año al mercado laboral. En la práctica, el sector servicios ha tendido a generar una mayor proporción de empleos, aunque muchos están en la economía informal (trabajadores por cuenta propia, empleo no remunerado, etcétera.). Sin embargo, existe una potencial transformación productiva a través de desarrollo del comercio de servicios, servicios habilitados para tecnologías de la información, la producción de *software*, los centros de llamadas, los servicios de *back office*, las finanzas, la banca y la consultoría, entre otros servicios (Pieper, como se citó en UNTACD, 2016).

No obstante, aunque la PFDTP se diseñó con una combinación de políticas funcionales que comprenden los ejes de diversificación

productiva, políticas más generales y menos intervencionistas basadas en el mercado (que buscan: modernizar el marco institucional y jurídico, aumentar el uso de fuentes alternativas de energía, profundizar la interconexión eléctrica, capacitación y entrenamiento del RRHH, subsidios al entrenamiento laboral, la compra de maquinaria y exoneraciones impositivas para atraer IED -zonas francas-), los fondos iniciales se derivan de créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desglosados en este primer grupo de políticas por un monto de USD 12.5 millones (Cabrera, 2021b).

Se debe considerar que el fomento productivo se clasifica como una política industrial horizontal que busca promover actividades específicas en todos los sectores, que provee un conjunto de bienes públicos como mejorar el clima de negocios, reducir costos de transacción para abrir una empresa, proveer educación de calidad, asegurar respeto a derechos de propiedad, promover la asociatividad público-privada y simplificar el proceso de registro de empresas. Para todas estas actividades se destinó un pequeño monto de recursos de USD 5 millones. Mientras, el eje de transformación productiva se constituyó en una política industrial vertical o política industrial selectiva con intervenciones del Estado en seleccionar un grupo de productos o sectores específicos para ser beneficiados con esta política.

Por otra parte, la selección de sectores es una estrategia inédita en la política pública salvadoreña. Salomón (2021), coincidiendo con Cáceres (2021) y Yamagiwa (2021) menciona que:

(Si creo yo, que)... son muy recomendables implementar esas políticas industriales verticales identificando cada uno de cuáles son las fortalezas de cada sector que se necesitan, y otros no quiere decir que solo lo fuerce no, hay otros que tú lo vas a ver, que se tienen propuestas de crecimiento o potencial de crecimiento... son los que se van identificando, y se le va dando sus apoyos. (pp. 3-4).

En este caso, el monto inicial de recursos asignados fue USD 111 millones, de los cuales, la PFDTP ejecutó inicialmente USD 28.5

millones, hasta abril de 2019. Según el Ministerio de Economía de El Salvador (MINEC) se invirtió un monto de USD 168 millones.

Si se contextualizan los instrumentos de la PNFDTP, implementados en El Salvador, se clasificarían, según Weiss (2015), en cinco categorías de políticas: a) Relacionados con el mercado de productos; b) Mercado laboral; c) Mercado de capitales; d) Mercado de tierras; y e) Tecnología. Además, estos instrumentos de política industrial que han estado a disposición en el ámbito del mercado de productos y basados en el mercado son: aranceles a la importación e incentivos fiscales que utilizan las zonas francas, y depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) para bienes y servicios. Mientras, en la provisión de bienes públicos están: políticas de adquisiciones, inteligencia competitiva, ferias comerciales, ventanilla única, programas de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).

En el dominio del mercado laboral y provisión de bienes públicos se han empleado: programas de formación coordinados por el Instituto de Formación Profesional (INSAFORP) y la Política Nacional de Empleo Decente liderada por el Ministerio de Educación. En el dominio de mercado de capitales se emplearon las tasas de interés subsidiadas y los préstamos garantizados (instrumentos basados en el mercado). En este caso, los instrumentos de bienes públicos fueron los incentivos regulatorios para los créditos productivos y/o altos generadores de empleo, reducción de barreras regulatorias y el acceso al crédito a los sectores de la PNFDTP o instrumentos de bienes públicos (como las normas para clasificar los activos de riesgo crediticio y constituir las reservas de saneamiento, NCB-022) y consideraciones para la revisión de las políticas internas de crédito de los bancos para las mipyme.

Prosiguiendo el análisis, entre los instrumentos en el mercado de tierras basados en la provisión de bienes públicos están: las zonas francas y los depósitos de perfeccionamiento que ha proporcionado a las empresas extranjeras infraestructura de alta calidad como servicios de energía y agua de calidad; servicios de Internet con exención

de pagos de impuestos compensan los costos de localización en el país. Finalmente, la tecnología, como instrumentos de política basados en los mercados se consideran: las subvenciones en la investigación y desarrollo tecnológico (créditos con tipos de interés subvencionados y desgravaciones fiscales) y subvenciones.

Por otra parte, se inició con un proceso de colaboración entre los sectores para eliminar los problemas de coordinación, diagnóstico de las condiciones sectoriales, codiseñar una política industrial y la necesidad de forjar una visión común para la implementación de la política. Para realizarlo, se llevaron a la práctica mesas de coordinación de «transformación productiva» (Morales, 2014, p. 17) que facilitasen el diálogo entre privados, entidades públicas y la academia.

Tabla 7

Instrumentos de política industrial en El Salvador en la PNFDTP

Dominio de política	Instrumentos	
	Basada en el mercado	Bienes públicos/provisión directa
Mercado de productos	Aranceles a la importación e incentivos fiscales que utilizan las zonas francas y depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) para bienes y servicios.	Políticas de adquisiciones, inteligencia competitiva, ferias comerciales, ventanilla única, programas de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).
Mercado laboral		INSAFORP, MTPS
Mercado de capitales	Tasas de interés subsidiados, préstamos garantizados.	Créditos garantizados, incentivos regulatorios para los créditos productivos y/o altos generadores de empleo, reducción de barreras regulatorias y acceso al crédito a los sectores de la PNFDTP (normas para clasificar los activos de riesgo crediticio y constituir las reservas de saneamiento, NCB-022), consideraciones para la revisión de las políticas internas de crédito de los bancos para las mipyme.
Mercado de tierras		Zonas francas, depósitos de perfeccionamiento.

Dominio de política	Instrumentos	
	Basada en el mercado	Bienes públicos/provisión directa
Tecnología	Subvenciones a la investigación y desarrollo tecnológico, y subvenciones.	Parque científico tecnológico, Sistema Nacional de Calidad, laboratorios de investigaciones; clúster en ciencia y tecnología, universidad y sector público.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía (2014).

Prosiguiendo en 2010 y 2019, el sector servicios se consolidó con un mayor aporte en la estructura sectorial de la producción, desde un 68.9 % hasta un 70.2 %; mientras que en el empleo se elevó la ocupación, desde un 58.3 % en 2010 hasta un 60.8 % en 2019. Por otro lado, la industria manufacturera aportó el 17.9 % de valor agregado y el 5.6 % de la población ocupada en 2010 y en 2019, se mantuvo en aportes similares al valor agregado y el empleo en 17.1 % y 15.8 %. El sector construcción aumentó, desde un 5.4 % en 2009 hasta un 6.6 % del valor agregado en 2019; mientras que en el empleo pasó de un 5.2 % hasta un 6.9 % para los mismos años (véanse Tablas 2 y 3). En tanto, el sector agropecuario presentó el mayor descenso en el valor agregado, desde un 7.6 % en 2009 hasta un 5.9 % en 2019, aunque su peso en el empleo fue un 21.2 % en 2009 y un 16.5 % en 2019.

El mercado laboral salvadoreño se caracterizó, entre 2010 y 2019, por una elevada densidad poblacional entre 294 y 307 habitantes por kilómetro cuadrado. Mientras que, en 2019, la población alcanzó 6,5 millones de habitantes. En el subperíodo la PEA representó, en promedio, un 45 % de la población total (aproximadamente 2,8 millones de habitantes). La tasa de desempleo del subperíodo alcanzó el 6.4 % (véase Figura 3) (Feenstra *et al.*, 2015; BCR, 2022).

La Figura 2 muestra una mayor concentración del empleo femenino en el sector servicios en el período 2010 a 2019, con un incremento de aproximadamente seis puntos porcentuales, mientras descende la población ocupada en la industria y el sector agricultura en 18.1 % y 4.5 %, respectivamente. Igual comportamiento se observa en la población ocupada masculina en el sector con un 46.4 %, el sector

agricultura un 29.7 % y la industria un 23.9 %. El déficit comercial de bienes y servicios se multiplicó por 1.6 veces, entre 2010 y 2019, desde un valor de -3,917 millones de dólares hasta un máximo en 2019 de 6,074 millones de dólares. Por su parte, el déficit comercial como porcentaje del PIB aumentó desde un 21.2 % hasta 22.6 %.

En cuanto a la evolución de la diversificación exportadora y su complejidad tecnológica, entre 2009-2018, presentó un aumento moderado en la sofisticación de las exportaciones que pertenecen al núcleo del espacio de productos, desde un 20.4 %, en 2009, hasta un 24.5 % en 2019 (véase Tabla 5). Respecto a la estructura de las exportaciones de bienes disminuyeron desde el 74.9 % hasta el 64.5 %, entre 2009 y 2019; mientras las exportaciones de servicios aumentaron, desde un 25.1 % en 2009 hasta un 35.5 % en 2019, destacándose transporte, tecnologías de información seguros y finanzas, turismo y viajes (véase Tabla 5) (Simoies y Hidalgo, 2011).

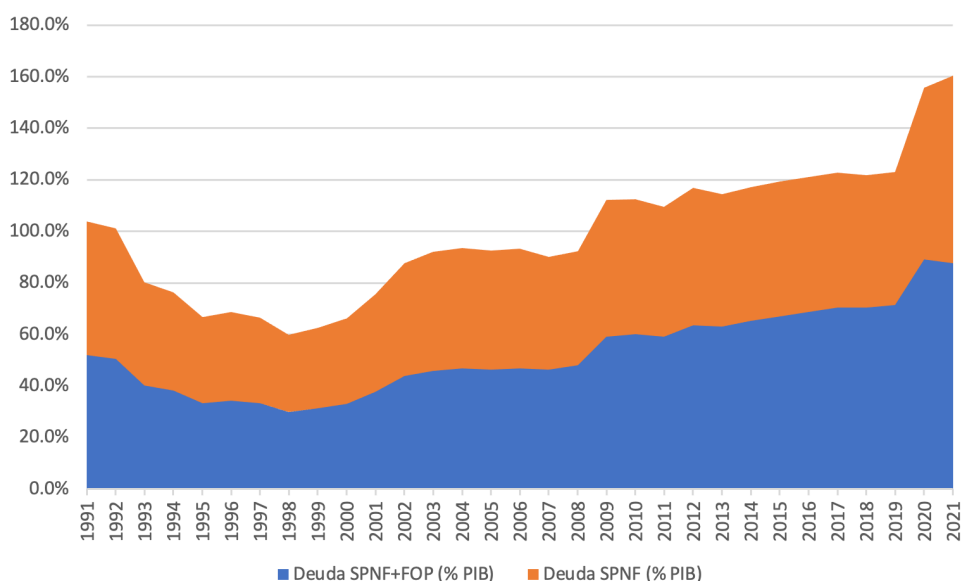
Sin embargo, el abultado déficit comercial, entre 2010 y 2019, explicado por la falta de sofisticación de las exportaciones y el aumento del déficit fiscal, aumentaron las necesidades de ahorro externo desde -2.9 a 0.6 %, en esos años, a pesar de los superávits registrados por el sector privado de 2.1 % y 2.4 % como lo muestran las Figuras 4 y 6. El gobierno quiso aumentar la progresividad en la política tributaria, pero la Sala de lo Constitucional, que respondía a las élites, anuló medidas progresivas sobre los tributos a las empresas.

La política fiscal en este subperíodo se manejó desde una visión tradicional, donde el fin último fue la sostenibilidad fiscal y no emplear a fondo las acciones de política para suavizar los ciclos económicos, fortalecer la demanda agregada y crear empleos. La crisis financiera internacional que tuvo efectos en El Salvador a finales de 2009 impactó la producción y el gasto de la economía, lo que hizo que el crecimiento cayera -2.1 %. Es así como se implementó una política expansiva a través de un plan anticrisis que duró solo el año de la crisis y, posteriormente, inició una política de consolidación fiscal, de 2010 a 2019, apoyada en una visión de la austeridad que llevó al

déficit primario como porcentaje del PIB desde -3.6 %, en 2009, hasta un superávit primario de 0.6 % en 2019, mientras que la deuda sin pensiones/PIB alcanzó en 2009 un 53 % que en 2019 se redujo hasta 51.5 % (véase Figura 10).

Figura 10

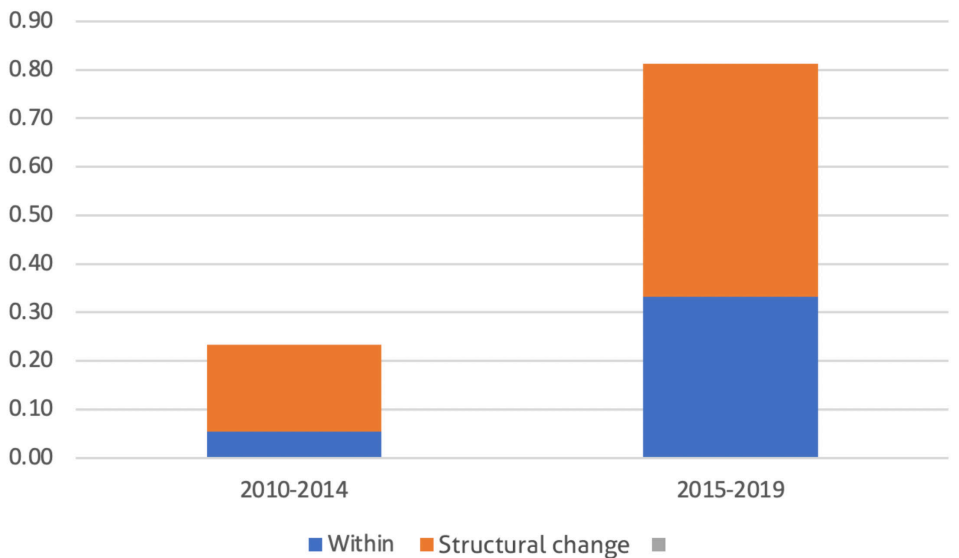
El Salvador: deuda del sector público no financiero (SPNF) incluyendo deuda de pensiones (1991-2020)



Fuente: BCR (2022).

Llegado a este punto, una política fiscal austera consolidó la dolarización de la economía, pero no se tomó en cuenta que, en una economía dolarizada, el ámbito de influencia de la política fiscal sobre el crecimiento de la economía es limitado. Cuando las ratios déficit/PIB y deuda/PIB sobrepasan de cierto umbral, los gobiernos ponen en marcha una política de austeridad fiscal, en la que reducen su gasto corriente respecto al nivel alcanzado en el período anterior o aumentan los impuestos, sobre todo, indirectos. Cualquiera de las medidas adoptadas tiene un efecto negativo sobre el ingreso disponible de los hogares.

Figura 11
El Salvador: descomposición del crecimiento de la productividad laboral (2010-2018)



Fuente: BCR (2022) y DIGESTYC (2022).

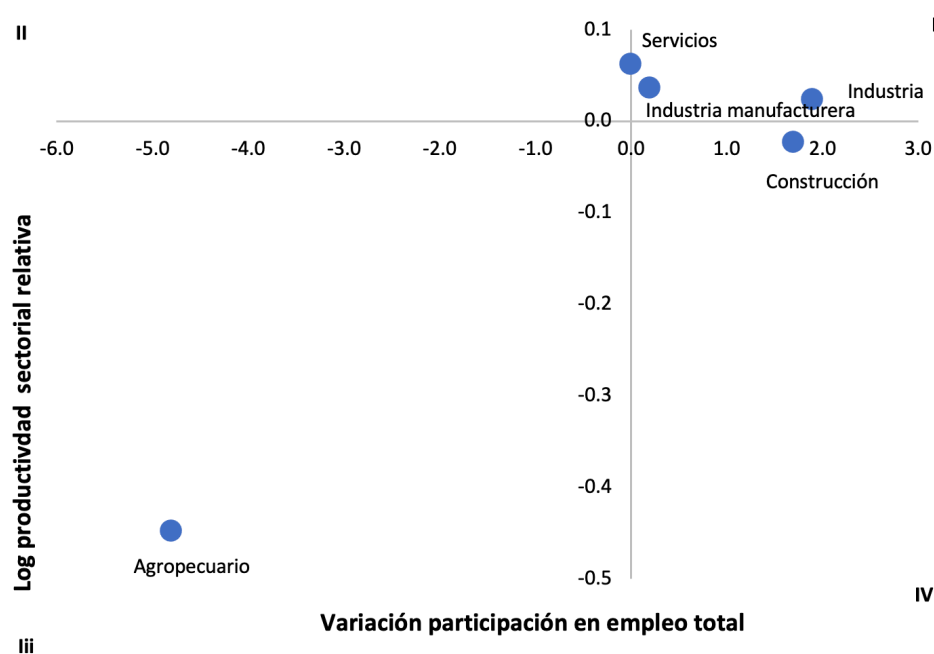
En la Figura 11 se muestran los componentes del crecimiento de la productividad laboral que pasó del 0.2 % en los años 2010-2014 a un 0.8 % en 2015-2019, concomitante con la implementación, en 2014, de la Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva. El crecimiento de la productividad *within* creció en 0.1 % entre 2010 y 2014, y 0.3 % entre 2015 y 2019. Por otra parte, la productividad acumulada de cambio estructural (*structural change*) creció el 0.2 % en 2010-2014 y 0.5 % en 2015-2018, evolución que confirma las conclusiones de la misión del Fondo Monetario Internacional:

El personal técnico recomienda continuar con la implementación de la política de desarrollo, diversificación y transformación productiva ya que, en los últimos años, puede haber apoyado aumentos en el crecimiento de la productividad laboral y la reasignación de la mano de obra del sector agrícola de baja productividad a otros sectores como la manufactura (...) La política, en vigor desde 2014,

apoya el desarrollo de sectores estratégicos mediante i) la creación de centros tecnológicos para ayudar a las empresas a ascender en la escala de la calidad del producto; ii) facilitar el financiamiento mediante la provisión de capital semilla a los emprendedores; y iii) apoyar la acumulación de capital humano a través de alianzas entre las empresas y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional. (IMF, 2019, p. 16).

Figura 12

El Salvador: cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/productividad global (2010-2019)



Fuente: BCR (2022) y DIGESTYC (2022).

En la Figura 12 se confirman los resultados de la PNFDTP, donde se comparan los cambios en la cuota del empleo y el logaritmo de productividad sectorial/productividad global en 2010 y 2019, y se muestra el crecimiento de la productividad laboral y el tránsito de trabajadores hacia la construcción y la industria manufacturera.

c. Neoliberalismo radical y ruptura del Estado de Derecho (2020-2021)

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia de salud pública de preocupación internacional, el 30 de enero de 2020 (OPS, 2020). La identificación de pandemia significa que se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo. Los impactos mundiales se reflejaron en los sistemas sanitarios de los países. Si los sistemas sanitarios de los países desarrollados no fueron capaces de organizar una respuesta eficaz para reducir las tasas de infectados y de mortalidad, mucho menos los sistemas sanitarios débiles de los países en desarrollo. Las estadísticas del brote de coronavirus en el mundo, hasta el 27 de febrero de 2021, alcanzaron alrededor de 430 millones de infectados, 5 millones de personas fallecidas y 55 personas vacunadas por 100 habitantes. Asimismo, Europa presentó el mayor número de casos de COVID-19, seguido de las Américas. Los mayores ratios de personas vacunadas por 100 habitantes se ubicaron en el Pacífico Oeste, las Américas y Europa.

Tabla 8
Número de casos por COVID-19: infectados, muertos y personas vacunadas por 100 habitantes

	Casos totales acumulados	Muertes	Personas vacunadas por 100 habitantes
Global	430,257,564.0	5,922,047.0	55.0
Europa	176,268,037.0	1,861,528.0	61.2
Américas	146,449,865.0	2,618,433.0	65.4
Sudeste Asiático	55,509,874.0	760,452.0	53.1
Pacífico Oeste	22,662,357.0	179,818.0	81.0
Mediterráneo Oriental	21,054,840.0	332,323.0	36.3
África	8,311,877.0	169,480.0	10.7

Fuente: World Health Organization (2022).

La Tabla 9 muestra las acciones de política fiscal implementadas por el gobierno de El Salvador para atenuar los impactos del COVID-19,

según la *Internacional Monetary Fund* (2022): a) Un aumento salarial de USD 150 para todos los empleados del Ministerio de Salud y otras instituciones públicas (Policía Nacional Civil y Fuerza Armada de El Salvador); b) Un subsidio único de USD 300 dirigidos al 75 % de todos los hogares; c) La distribución de 2.7 canastas de alimentos a las familias afectadas por un valor de USD 56 cada una; d) Un aplazamiento de tres meses de pagos de servicios públicos; e) Una extensión de tres meses para el pago del impuesto sobre la renta para los contribuyentes que operan en el sector turístico con una renta imponible inferior a USD 25.000, los contribuyentes que operaban en los sectores de suministro de electricidad y telecomunicaciones y todos con obligación tributaria inferior a USD 10.000; f) Una exención de tres meses del impuesto especial al turismo para las empresas que operan en la industria turística; g) Una eliminación temporal de los derechos de importación sobre productos médicos y de alimentos esenciales (textiles médicos, desinfectantes, harina, arroz, frijoles).

Tabla 9
Política de autodeterminación fiscal: plan de respuesta y alivio económico ante la emergencia nacional contra el COVID-19

Fiscal	(i) Aumento salarial de USD 150 a empleados del Ministerio de Salud y otras instituciones públicas; (ii) Subsidio único de USD 300 a aprox. 75 % de los hogares; (iii) Distribución de 2.7 canastas de alimentos a las familias afectadas por un valor de USD 56 cada una; (iv) Aplazamiento de tres meses en pagos de servicios públicos; (v) Extensión de tres meses en pagos de impuesto sobre la renta a individuos y empresas del sector turístico con un ingreso inferior a los USD 25,000, los contribuyentes que operan en suministro de energía eléctrica y telecomunicaciones y todos con una obligación tributaria inferior de USD 10,000; (vi) Exención de tres meses del impuesto especial al turismo; (vii) Eliminación temporal de los derechos de importación sobre las importaciones médicas y alimenticias esenciales (textiles médicos, desinfectante, harina, arroz, frijoles).
Monetaria y macrofinanciera	(i) Reducir requisitos de reserva de los bancos en 25 % de los préstamos recién emitidos; (ii) Reducir los requisitos de reserva de los bancos para diversos pasivos en alrededor del 12 % de los depósitos (a aproximadamente un 10 %); (iii) Modificar la provisión para préstamos dudosos mediante congelación de calificaciones crediticias; (iv) Imponer moratoria temporal en calificaciones de riesgo de crédito; (v) Relajar temporalmente las condiciones de préstamo a través de un período de gracia para reembolso de préstamos; (vi) Establecimiento de un fideicomiso de USD 650 para brindar apoyo a los trabajadores y pymes.

Fuente: IMF (2022b).

Las medidas monetarias y macrofinancieras incluyeron: a) Reducir los requisitos de reserva de los bancos en un 25 % para los préstamos recién emitidos; b) Reducir los requisitos de reserva legal de los bancos para diversos pasivos en alrededor del 12 % de los depósitos (alrededor del 10 %); c) Modificar la provisión para préstamos dudosos mediante el congelamiento de calificaciones crediticias; d) Imponer una moratoria temporal a las calificaciones de riesgo crediticio; e) Relajar temporalmente las condiciones crediticias mediante un período de gracia para el reembolso de los préstamos; y f) El establecimiento de un fideicomiso de USD 650 millones que sería operado por el banco de desarrollo BANDESAL para brindar apoyo a trabajadores y pymes (*International Monetary Fund*, 2022b).

Hay que mencionar, además, que los canales que ha impactado el COVID-19 en la economía salvadoreña son:

- El canal comercial, donde se ha roto la cadena de suministros de insumos intermedios reduciendo la demanda por las exportaciones, a pesar de una mejora en la relación de precios de intercambio (véase Figura 5) aumentado el déficit comercial en -24.7 % del PIB (Figura 4) y llevando a una posición superavitaria en la cuenta corriente de 0.5 % del PIB (Figura 6).
- En el canal de transferencias unilaterales, el aporte de las remesas familiares en la economía salvadoreña alcanzó en 2020 un valor de USD 5,930 millones y en términos de PIB un 24 % a pesar de una menor actividad económica en los Estados Unidos y una elevada tasa de desempleo hispano de 18.9 %. La situación de al menos 2.5 millones de salvadoreños en el exterior fue incierta, debido a su condición migratoria, ausencia de seguros médicos y cierre de operaciones de empresas en que laboran.
- En el canal fiscal, ante una recesión como la de 2020, el gobierno asume una política de autodeterminación fiscal, donde la tasa de tributación (Θ) y el gasto público (G) se toman como variables de política, independiente del ciclo económico y las decisiones de política en el resto del mundo. Los requerimientos de préstamos del sector público (PSBR o déficit fiscal) se verán incrementados una vez que la demanda agregada se reduce y los ingresos

tributarios por igual. Se retirará de las cuentas del Banco Central el encaje legal, pero en un momento dado se cierra su límite y el gobierno vende bonos en los mercados domésticos y mundiales.

Resumiendo, en una economía dolarizada, frente al choque de la pandemia, se produjo un déficit primario de -5.8 % del PIB en 2020 (véase Figura 6), provocando que los formuladores de política decidieran desarrollar una política de incremento de gasto público de 21 % ante la caída de ingresos tributarios en -4.4 % que resulta para financiar el déficit en dos vías: a) Financiamiento del Banco Central donde se reduce la reserva de liquidez del BCR desde un 22.9 % de los depósitos hasta finalizar el año con un 15 %, transfiriendo al sistema bancario USD 1,050.51 hasta diciembre; y b) Emisiones de LETES y CETES que fueron adquiridos por el sistema bancario por los recursos liberados de la reserva de liquidez, que elevan la tasa de interés, exacerbando, aún más, el déficit fiscal. En suma, la forma de financiación del déficit mediante deuda incrementa la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) en 2020 hasta 18 puntos del PIB alcanzando un nivel global de 89.2 % del PIB (véase Figura 7).

En el canal financiero, el riesgo de crédito para El Salvador se amplificó para la financiación de la inversión en la economía salvadoreña. Las calificaciones de riesgo según *Standard and Poor's* y *Fitch* son B- perspectiva estable y negativa, es decir, en una calificación de deuda pública de no inversión. La evolución al alza del riesgo país para El Salvador se explica por dos factores: a) Su pertenencia a los mercados emergentes, dada las condiciones de volatilidad en los mercados financieros originadas por la pandemia, el EMBI Latinoamérica aumenta su volatilidad hasta un 7.62 % en promedio; y b) Las condiciones internas de El Salvador de caída en el crecimiento económico, aumentó el déficit fiscal, incremento de la deuda pública y ruptura de la estabilidad política y del Estado de Derecho. El riesgo país explicado, en 2020, por la incapacidad del gobierno de alcanzar consensos mínimos con los poderes Ejecutivo y Judicial, y los sectores productivos y sociales.

Como consecuencia, se derrumba la tasa de ganancia de la economía desde 4.2 % en 2019 hasta 0.9 % en 2020, en sintonía con la tendencia a la baja en el crecimiento económico salvadoreño desde 2.6 % en 2019 hasta -7.9 % en 2020 (véase Figura 1 y Tabla 1).

La caída de tasa de ganancia produjo una caída temporal de la inversión productiva en -7.9 % pero la mecanización (la ratio capital/trabajo) creció 10.4 % explicado por el *stock* de capital acumulado. Por su parte, el mayor crecimiento del capital/trabajo por encima del crecimiento de la productividad laboral 0.3 %, hizo posible el crecimiento de la ratio.

En marzo de 2020, se deshabilita la Ley de Responsabilidad Fiscal, por efectos de la pandemia del COVID-19, e inicia una etapa de autodeterminación fiscal con presupuestos complementarios, modificaciones al presupuesto, fondos de reserva para contingencias y decretos de emergencia. Se desarrollan, en ese mismo año, gastos adicionales o ingresos no percibidos de USD 0.6 billones equivalentes al 2.5 % del PIB (USD 0.1 billones en salud) y USD 0.6 billones de apoyo a la liquidez en medidas por debajo de la línea, equivalente al 2.4 % del PIB: inyecciones de capital, préstamos, compra de activos o supuestos de deuda que llevó a una expansión en el déficit primario de -5.6 % del PIB en 2020 (*International Monetary Found*, 2021).

En 2020, las remesas familiares constituyeron un estabilizador del ingreso de los hogares y la economía (ante la caída de las exportaciones) al registrar un crecimiento anual de 4.8 %, evolución similar al año 2019. Mientras que el flujo alcanzó USD 5,929.9 millones que equivalen a un 24 % del PIB, y junto con las exportaciones de bienes y servicios fueron los principales ingresos de la economía (BCR, 2021).

Enseguida, las entradas de Inversión Extranjera Directa (IED), en 2020 cayeron un 68.5 % respecto al mismo período del año anterior alrededor de USD 435.7 millones. En el caso de El Salvador, en la región centroamericana, es de los países como menores flujos de IED (BCR, 2021). La Tabla 2 muestra la importancia relativa del

sector agricultura, silvicultura, caza y pesca, que disminuyó desde 5.9 % a 5.7 % de 2019 a 2021. Por el contrario, el sector servicios continuó aumentando de un 70.2 % en 2019 a 72.2 % en 2021. Mientras, el valor agregado de la industria manufacturera e industria de la construcción disminuyeron de 2019 a 2021 desde 17.1 % hasta 16.3 % y desde 6.6 % hasta 5.8 %.

En este contexto, la densidad poblacional en 2021 había alcanzado 309.8 habitantes por Km², ligeramente mayor que en 1989 con 307 habitantes por Km², con un crecimiento entre esos años del 0.5 %. La población en 2021 era de 6.5 millones de habitantes; la población económicamente activa (PEA), representaba un 45 % de la población total, aproximadamente 2.96 millones de habitantes manteniéndose estacionaria, a pesar de un mayor crecimiento económico, y el 55 % de la población salvadoreña se consideraba como Población Económicamente Inactiva (PEI), es decir, 3.56 millones de personas. La tasa de desempleo alcanzó aproximadamente un 6 % aumentado un punto porcentuales respecto a 2019, mientras que la tasa de empleo informal en 2020 representó un 68.5 %; en tanto que, por género, la tasa de empleo informal de las mujeres se elevó a 71.9 %; en hombres a 66.2 %; el mercado laboral mantuvo elevadas tasas de subempleo del 30.6 % en 2009, una característica estructural del mercado laboral salvadoreño.

El sector servicios aumentó su importancia relativa en el empleo desde un 60.8 % en 2019 hasta un 62.1 % del empleo en 2020. Mientras que la industria manufacturera desde un 15.8 % en 2019 hasta un 16.21 % en 2020. En tanto, la industria de la construcción disminuyó ligeramente su importancia relativa desde un 6.9 % hasta 6.7 % entre esos años (véase Tabla 3). La Tabla 6 confirma que la productividad laboral en término nominal cayó un -9.6 % en 2020, explicado por el derrumbe de la productividad laboral *within* en -9.6 % mientras que la productividad denominada cambio estructural creció 1.0 %.

El siguiente aspecto fue la decisión adoptada por el poder Ejecutivo quien definió un criptoactivo como moneda de curso legal.

De tal manera que la Asamblea Legislativa aprobó el 8 de junio de 2021 el bitcóin como moneda de curso legal con un marco legal que entró en vigor el 7 de septiembre de ese mismo año. Los considerandos que justifican la Ley aducen lo siguiente:

III. Que aproximadamente el 70% de la población no cuenta con acceso a servicios financieros tradicionales. IV. Que es obligación del Estado facilitar la inclusión financiera de sus ciudadanos con el fin de garantizar en mejor manera sus derechos. V. Que, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico del país, se hace necesario autorizar la circulación de una moneda digital cuyo valor obedezca exclusivamente a criterios de libre mercado, a fin de acrecentar la riqueza nacional en beneficio en mayor número de habitantes. (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2021, p. 1).

En este sentido, se considera que este fenómeno recurrente se basa en la idea intuitiva que la causa de los males económicos siempre es monetaria, así que también ha de ser monetario el remedio. O hay demasiado dinero lo que provoca inflación o hay demasiado poco que resulta en depresión económica. En todo caso, se busca «ordenar la oferta monetaria» y evitar que sus oscilaciones perturben la economía «real», es decir, la producción y el comercio. Otra motivación de los reformadores monetarios es anticiparse a la necesidad de someter el orden establecido a políticas de fortalecimiento de la demanda agregada.

Por ello, si las fluctuaciones monetarias son la principal causa de fluctuaciones económicas, y se puede garantizar una oferta monetaria adecuada para sostener la actividad económica normal, no habrá necesidad de que el gobierno interfiera. Esto es el núcleo de la doctrina de los economistas metalistas o comprometidos con el libre mercado.

En síntesis, el marco legal explica (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2021):

- Artículo 1, 2 y 3: definen la legalidad del bitcóin como medio de pago por los ciudadanos, donde se fijarán los precios de los bienes

y servicios, y podrán utilizarlo para sus transacciones económicas y financieras, y su convertibilidad respecto al dólar de los Estados Unidos de América.

- Artículo 4: legisla que el pago de impuestos podrá ser cancelado con el bitcóin, este artículo confirma al criptoactivo como moneda de curso legal dado que las monedas *fiat* en el mundo sirven para el pago de los impuestos.
- Artículo 6: los sistemas contables estarán denominados en dólares, que implicará en el uso del bitcóin que en la práctica deberán adecuar sus sistemas contables e informáticos para su registro.
- Artículo 7: este artículo confirma la obligatoriedad del uso del bitcóin como medio de pago.
- Artículo 8: el Estado salvadoreño deberá garantizar a los usuarios la convertibilidad automática y la estrategia de inclusión financiera.
- Artículo 9: señala que se emitirá en un reglamento las limitaciones y funcionamiento de las alternativas de conversión automática e instantánea de bitcóin a dólares provistas por el Estado.
- Artículo 11: el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) y la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) son las entidades responsables de desarrollar la normativa dentro de un plazo de 90 días, aunque la Ley de Supervisión y Regulación define específicamente al Comité de Normas del Banco Central como responsable de la emisión de normativas.
- Artículo 12: plantea un espacio de acción o puerta giratoria para que los residentes puedan no usar el bitcóin a «quienes por hecho notorio y de manera evidente no tengan acceso a las tecnologías que permitan ejecutar transacciones en bitcóin. El Estado promoverá la capacitación y mecanismos necesarios para que la población pueda acceder a transacciones en bitcóin».
- Artículo 13: indica que las obligaciones contraídas en dólares, como por ejemplo los créditos contratados, podrán ser pagados en bitcóin considerando el tipo de cambio establecido.
- Artículo 14: se crea un fideicomiso en BANDESAL (Banco de Desarrollo de El Salvador) donde se garantiza la convertibilidad automática entre el bitcóin y el dólar americano. Este artículo riñe con las facultades que tiene el BCR como administrador de los

sistemas de pagos del país en su Ley Orgánica. Por su parte, el Art. 10 de la Ley de Inclusión Financiera, relacionada con el respaldo y control de dinero electrónico, creó la figura de la billetera electrónica con un respaldo del 100 % del BCR (depósito previo y restringido) para responder por obligaciones con los titulares del dinero electrónico, disposiciones de Ley que la billetera «Chivo», lanzada por el Gobierno y tal como ha sido propuesta infringe la mencionada Ley.

El hecho de que la oferta de bitcoin esté fijada en 21 millones de unidades es más una desventaja para los formuladores de política económica salvadoreña. Una moneda apropiada para El Salvador debería poder sobrellevar una expansión masiva de la oferta monetaria cuando las circunstancias así lo demandan, como en el caso de las recesiones ocurridas en 2009 y la actual originada por la pandemia del COVID-19. No puede haber un prestamista de último recurso, o un creador de mercado de último recurso, capaz de operaciones de rescate sistémicas con bitcoin y otras criptomonedas descentralizadas.

Al respecto, Roubini (2018) menciona que el carácter deflacionario anunciado con el bitcoin es un argumento fraudulento «... dado que se ha dividido en tres ramas: Bitcoin Cash, Litecoin y Bitcoin Gold y cientos de otras criptomonedas se inventan cada día de manera que las criptomonedas “estables” están creando una oferta monetaria y devaluándola a un ritmo mucho más rápido que cualquier banco central importante hasta la fecha» (p. 1).

Las élites económicas tradicionales se adaptan y adoptan la iniciativa presidencial de implantar el bitcoin como moneda de curso legal, so pena de amenazas o intimidaciones y a pesar de la postura negativa de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

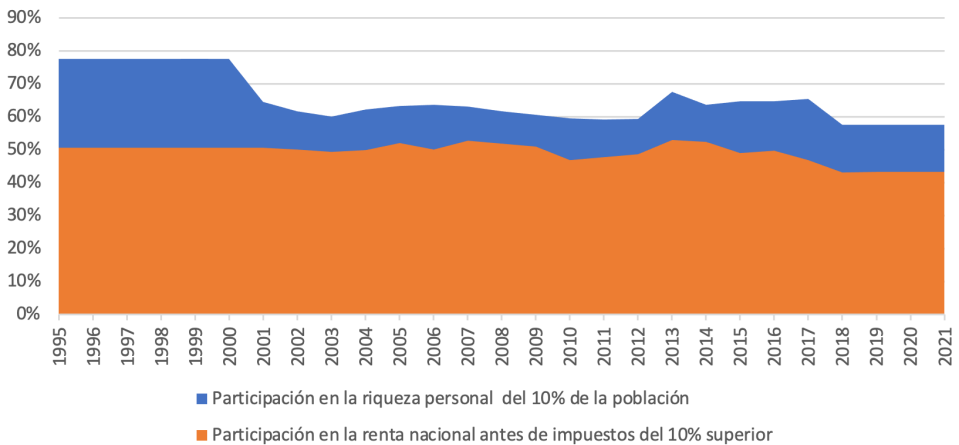
¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR?: UN MODELO DE DESARROLLO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

2. ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR?: UN MODELO DE DESARROLLO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Las estrategias de desarrollo implementadas desde 1990 hasta la fecha actual, han estado determinadas, en buena medida, por la distribución del ingreso y la riqueza. En este sentido, de 1990 a 2021, se han observado en El Salvador transformaciones de gran calado en la propiedad de la riqueza, que ha pasado del dominio público a las élites económicas. La riqueza privada ha crecido de manera notable a costa de la riqueza pública; entre 1995 a 2021, el ingreso que ha obtenido el 10 % de la población ha oscilado desde un máximo del 51 % hasta un 43 %, mientras la riqueza personal obtenida por el 10 % de la población se ha movido desde un 78 %, en 1995, hasta un 58 %, en 2021, riqueza por encima del promedio de América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo (*World Inequality Lab*, 2022) (véase Figura 13).

Figura 13

Desigualdad del ingreso y la riqueza en manos del 10% de la población. El Salvador: 1995-2021



Fuente: *World Inequality Lab* (2022).

Un modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades se puede formalizar a través de un pacto social o acuerdo nacional hacia la igualdad, donde exista un intenso diálogo y negociación

entre los actores sociales del país. Esta propuesta se construye con el aporte de tres recientes importantes estudios sobre un acuerdo nacional por el pleno empleo y el crecimiento económico en El Salvador: el primero, propuesto por Alvarado *et al.* (2020); el segundo, sobre la evolución de las desigualdades multidimensionales de El Salvador, de 2014 a 2019, desarrollado por OXFAM y FUDECEN (2020); y, el tercero, los estudios sobre transformación productiva y políticas de empleo, y modelos de desarrollo generados por Cabrera Melgar (2021b y 2022) con una perspectiva más amplia a partir de una propuesta que incorpora siete grupos de políticas públicas necesarias para un pacto social por la igualdad.

Conforme con lo anterior, un acuerdo nacional por el pleno empleo y el crecimiento inclusivo debe mantener como prerrequisito el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a 2030 y, posteriormente, seguir consensuando un conjunto de políticas públicas que logren para el año 2050 que El Salvador se encuentre en los primero treinta países con una renta per cápita de más de USD 43,000.

Por lo tanto, se propone el cumplimiento de los siguientes pasos, debidamente consensuados (Cabrera Melgar, 2022):

- Desarrollar la visión de El Salvador en 2050 analizando las brechas existentes de desigualdad y pobreza del modelo actual, y continuar transitando hacia un modelo de desarrollo inclusivo sobre la base del cumplimiento de los ODS a 2030.
- Analizar las tendencias económicas, sociales, medioambientales e institucionales de El Salvador a lo largo de su historia.
- Señalar las perspectivas a largo plazo en la economía global y la experiencia de desarrollo de los países exitosos en lograr la transformación productiva y un crecimiento inclusivo.
- Analizar el estado actual y los desafíos para El Salvador, desarrollar visiones a largo plazo consistentes con la visión general de El Salvador 2050, y explorar ideas para acciones a corto, mediano y largo plazo.
- Explorar principios transversales para guiar la acción política ante las incertidumbres y las compensaciones.

Se proponen siete áreas claves para alcanzar un acuerdo nacional por un modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades: a) Sistema de protección social universal; b) Transformación y diversificación productiva y crecimiento inclusivo; c) Seguridad ciudadanay cultura depaz;d) Participación ciudadanay transparencia; e) Inclusión financiera y democratización del dinero, y sistemas de pagos; f) Resiliencia ante el cambio climático; y g) Justicia fiscal.

a. Coordinación, coherencia, calidad de la implementación en el proceso de formulación del pacto social hacia la igualdad

El pacto por la igualdad debe tomar las características y los vínculos de las instituciones políticas, el comportamiento político y las políticas públicas del modelo de desarrollo imperante, es decir, ahondar en el sistema político, la conformación del sistema judicial, la ideología dominante en la sociedad, el conjunto de valores y normas, la naturaleza y el balance de los intereses sociales. Estos elementos conforman el entorno institucional y definen el complejo de restricciones donde se desenvuelven los actores económicos, políticos y sociales.

Las políticas públicas son el resultado de un proceso de toma de decisiones que involucran un conjunto de actores políticos que participan en diferentes escenarios para el proceso de formulación hasta la implementación de las leyes, reglamentos y políticas públicas. Por tanto, analizar la calidad del proceso en la formulación, y las relaciones que se establecen entre los diversos jugadores, hacen necesario comprender que «aún las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado» (Rodrik, 2011, p. 2).

El pacto se enfrentará, en la actualidad, a un conjunto de correlaciones de poder en el ejercicio del gobierno, una serie de reformas sin el debido proceso de discusión por la Asamblea Legislativa. La aprobación de reformas a marcos legales que han reducido la rendición de cuentas y la transparencia; haciendo más difícil la participación, influencia y voces de las organizaciones sociales, los grupos comunitarios, asociaciones, etcétera.

En El Salvador, la política económica y social se desarrolla sin la definición, aprobación y divulgación de un plan quinquenal de desarrollo: se ha optado por decisiones inmediatas que responden al ciclo político y económico de corto plazo, cuando se requiere un marco institucional que mire hacia el futuro y salde las brechas de desigualdad multidimensional provocados por los modelos de desarrollo implementados. Bergara (2016) destaca la construcción de un marco institucional «como la capacidad de las sociedades de proveerse de sistemas de representación, instituciones, proceso y cuerpos sociales para administrarse a sí mismas en un movimiento voluntario» (p. 352).

A diferencia de otros países, donde los actores políticos presentan un juego político más cooperativo mediante acuerdos inter temporales que reducen el abuso del poder político por parte del presidente de turno, en El Salvador, desde mayo de 2019, los acuerdos políticos son difíciles de alcanzar dado que se basan en la mayoría legislativa del poder de gobierno y donde el partido en el poder no confía en el resto de los actores políticos: los excluye del juego político atando las manos a través de una mayoría calificada y una negación de llegar a acuerdos políticos mínimos. Dicha falta de cooperación política se manifiesta en la formulación y aprobación de políticas públicas de corto plazo e inestables. Por otra parte, otro indicador de la falta de estabilidad en las instituciones y en las políticas públicas son los cambios abruptos en los marcos legales y políticas públicas, deslegitimando la actuación de los gobiernos anteriores y haciendo imposible a los actores políticos acordar y hacer cumplir acuerdos en el tiempo que permitan que las políticas de gobierno sean preservadas, aumentando la polarización y el enfrentamiento político. La importancia de las políticas estables no implica que no cambien en lo más mínimo, sino que los cambios sean de forma gradual o estén en función del entorno económico o el fracaso de políticas previas (Rodrik, 2011).

No se persigue esconder el sesgo en las instituciones y en el proceso de formulación de políticas en el corto plazo y la mayor

capacidad construida de las élites políticas y económicas por encima de los colectivos de mujeres, jóvenes, nativos, población LGTBI+ y organizaciones sociales que polariza el espectro económico y político.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2021) clasificó, hasta 2019, el sistema democrático salvadoreño como una democracia de desempeño medio transitando a una democracia de desempeño bajo, en 2020, dado el declive de los indicadores de libertades civiles y de ausencia de corrupción, independencia judicial y de aplicación predecible de la ley que podría convertirse en un régimen híbrido caracterizado por crecientes rasgos autoritarios:

Además, durante el primer semestre de 2021 el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, controlados por el oficialismo, atacaron gravemente al Estado de derecho mediante medidas como la destitución en pleno de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del fiscal general, o la expulsión del país de periodistas pertenecientes a medios de comunicación críticos del gobierno. Más recientemente la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (cuyos nuevos integrantes fueron impuestos por el partido gobernante) autorizó la reelección presidencial consecutiva, lo que posibilitará la permanencia en el poder del presidente Nayib Bukele. (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2021, p. 6).

De igual manera, *Freedom House* (2022) en su índice de libertad en el mundo clasifica a El Salvador en el puesto 59 de 100 países como parcialmente libres, donde los sub-índices de derechos políticos alcanzan una posición de 26 sobre 40 y libertades civiles en una posición de 33 sobre 60. El informe sostiene que en El Salvador se han socavado las instituciones democráticas para ser controladas por el poder Ejecutivo a través de la sustitución del fiscal general de la República y cinco miembros de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema y un tercio de los jueces. Además, la nueva Sala de lo Constitucional dictaminó que el presidente puede cumplir

dos mandatos consecutivos contraviniendo el artículo 152 de la Constitución de la República.

En El Salvador han existido diferentes formas de participación democrática a través de acuerdos nacionales, que han marcado puntos de inflexión en los últimos treinta años en el devenir político y social, que han sido reconocidos internacionalmente como hitos en la conformación de una democracia. Los Acuerdos de Paz en 1992 establecieron un mecanismo de participación tripartita en la discusión de acuerdos y acciones de política pública derivadas de asuntos relacionados con el desarrollo económico y social del país. En este caso, una iniciativa que surge como un mecanismo de participación para tomar decisiones conjuntas en consenso entre los tres actores más importantes, el gobierno, la empresa privada y los trabajadores, fue el Foro para la Concertación Económica Social (FCES), vigente de septiembre de 1992 a finales de 1993, que incorporaba mecanismos de participación con iguales derechos y disposición de las mismas condiciones para presentar argumentos; mediante el consenso se aprobaban decisiones posibilitando que el Gobierno de El Salvador se comprometiese a emitir, modificar o derogar, los decretos o normas de su competencia y a presentar iniciativas pertinentes a los otros Órganos de Estado (Gobierno de El Salvador, 1992, p. 27).

Es así como el objetivo del foro fue «lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes» (GOES, 1992, p. 26). Sin embargo, en la realidad, el FCES no cumplió los objetivos esperados, dado el sesgo del gobierno a favor de los empresarios y en contra de los trabajadores y las mayorías. Los temas por abordar eran muy limitados y centrados solo en la negociación de dos ámbitos: revisión del marco legal en materia laboral para promover y mantener un clima de armonía en las relaciones de trabajo, y el análisis de la situación de las comunidades marginales urbanas y suburbanas con miras a proponer soluciones.

De acuerdo con Vega (2021) los resultados de las negociaciones no beneficiaron a la población en el mercado laboral, sino que tendieron a reformas en la flexibilización de los costes del despido más que al acceso a un empleo digno y el respeto a las remuneraciones de los empleados y pagos de prestaciones. El sector laboral propuso la ratificación de los convenios 87 sobre libertad sindical y 98 sobre contratación colectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a las que se opusieron el sector privado y el propio gobierno. Aunque se creó el Consejo Salvadoreño del Trabajo, se abordaron las políticas económicas desde una perspectiva neoliberal, en suma: «El FCES es un ejemplo de la falta de apoyo a mecanismos de participación ciudadana, en este caso laboral-sindical por parte del gobierno de El Salvador» (Vega, 2021, p. 19).

Otro acuerdo nacional fue en torno a dos instrumentos de política pública: el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), introducido por el gobierno de Mauricio Funes, y la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), en la gestión de Salvador Sánchez Cerén, esta última con la finalidad de institucionalizar el sistema de protección social, apoyado de forma unánime por todas las fuerzas políticas. El SPSU enfatizaba el aumento de la cobertura de los servicios de salud, la alimentación y la seguridad de ingresos. Asimismo, incluía intervenciones no contributivas, destinadas a garantizar una cobertura mínima para toda la población, componentes contributivos organizados a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y un régimen de pensiones privado.

En el proceso de diálogo estuvieron representados la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). De igual forma, los partidos políticos mayoritarios formaron parte, como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); por parte de la empresa, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), centros de pensamiento como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y los

grandes medios privados de comunicación. En definitiva, se trató de un acuerdo o pacto coyuntural.

Prosiguiendo con el tema, la participación, influencia y voz son componentes esenciales de la democracia y se espera que la sociedad participe a escala nacional, regional, comunitaria, para hacer mejores políticas públicas y mejores ciudadanos con derechos y obligaciones. También, la libertad de asociación, sindical y libertad de reunión se constituyen en rasgos fundamentales para la participación. De acuerdo con el *Informe de la desigualdad multidimensional* (OXFAM y FUDECEN, 2021) solo una persona de 10 opina sentirse satisfecha con la democracia del país y más del 90 % de la población salvadoreña tiene poca o nula confianza en los partidos políticos. En consecuencia, la participación, influencia y voz manifiesta que ocho de cada diez persona no asistirían a una manifestación, protesta o marcha en ninguna circunstancia³.

Pese al deterioro de la democracia en El Salvador, se aspira a fortalecer el proceso de diálogo e incidencia a partir de consensos mínimos y acuerdos cooperativos a favor de un pacto con igualdad de oportunidades, que incluya un conjunto de políticas públicas necesaria para el mediano plazo. Se coincide con la importancia de las políticas estables y de consenso en el mediano plazo, pero no implica que no se espere que cambien, sino que lo hagan de forma gradual en función del entorno económico o de la evaluación de las políticas previas (Rodrik, 2011).

Las políticas públicas que se proponen en este estudio deben ser debatidas en el pacto por la igualdad y abarcan la consecución de los siguientes objetivos: un sistema de protección social, una

³ En el momento de redactar este apartado, la Asamblea Legislativa aprobó un estado de excepción a solicitud del presidente sin previamente discutir entre los diputados el proyecto de decreto. Esta ley permite al órgano Ejecutivo suspender por 30 días los derechos constitucionales de libre asociación, acceder a un abogado defensor, ser presentado ante un juez en un plazo no mayor a 72 horas, y permite al gobierno intervenir sin orden judicial correos y comunicaciones de todos los ciudadanos.

economía más humana, el desarrollo de la inclusión financiera, y la democratización de los sistemas de pagos y la emisión de monedas digitales emitidas por el Banco Central de Reserva de El Salvador, seguridad ciudadana y cultura de paz, una justicia fiscal en la financiación del Estado, una participación ciudadana, y transparencia y resiliencia ante el cambio climático.

De igual modo, los actores sociales necesarios para iniciar los diálogos del pacto por la igualdad son las organizaciones sociales (mujeres, jóvenes, nativos, LGTBI+, etcétera), iglesias, universidades, academia, sindicatos, gremiales empresariales, organizaciones de Naciones Unidas, cuerpo diplomático, poder ejecutivo, legislativo y judicial.

b. Un sistema de protección social universal

La protección social universal (PSU) es una de las herramientas más poderosas para que los Gobiernos reduzcan la desigualdad, la vulnerabilidad, la pobreza y la necesidad. Es un pilar de las políticas redistributivas cuando destina el dinero que se ha recaudado mediante la tributación progresiva a las personas que menos tienen. No obstante, la creación de un programa de PSU no solo es un medio asequible y eficaz para proteger el bienestar de la ciudadanía manteniendo o aumentando el nivel de consumo, sino es una inversión inteligente que probablemente impulsaría el desarrollo económico a medio y largo plazo. La inversión en protección social se hace aún más asequible con el tiempo, una vez que los países empiezan el círculo virtuoso de invertir en la PSU y en servicios públicos de buena calidad, lo que se traduce en mayores ingresos públicos a largo plazo (OXFAM, 2020).

De acuerdo con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), se han definido las principales funciones que corresponden a la protección social (Rivera Ocampo, 2016):

- Garantizar un ingreso que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas. Lo anterior implica que cada país defina ese nivel de vida con base en sus condiciones y posibilidades.

- Identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, derivando a la población hacia las instituciones encargadas de la prestación de los servicios.
- Fomentar el trabajo decente, promoviendo mejores políticas laborales para contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando porque las personas en edad de trabajar se incorporen al mercado laboral formal.

El primer Sistema de Protección Social Universal (SPSU) en El Salvador fue implementado por Mauricio Funes, en agosto de 2009, como uno de los pilares de su Plan Global Anticrisis en el contexto de la crisis financiera mundial de 2008 como consecuencia del colapso de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos. El objetivo era ejecutar y reforzar medidas anticíclicas que contrarrestaran los efectos de la crisis en las poblaciones más vulnerables. Desde entonces, el SPSU ha operado como paraguas de una serie de políticas sectoriales y programas gubernamentales que deberían producir impactos positivos que contrarrestarían los efectos de la crisis económica (Rivera Ocampo, 2016).

Por lo tanto, para garantizar un sólido sistema de protección social universal, OXFAM y FUDECEN (2021) proponen cinco áreas de políticas públicas: (i) una Política Nacional de Salud, (ii) una Política Nacional de Educación y Aprendizaje, (iii) una Política de Inclusión Social y Protección del Ingreso Básico, (iv) una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición, y (v) una Política Nacional de Vivienda Digna.

i. Política Nacional de Salud

Un sistema de protección social universal requiere de una Política Nacional de Salud cuyo objetivo sea brindar atención médica universal, gratuita y de alta calidad para todos y todas, y que reduzca las disparidades por género y por región (OXFAM y FUDECEN, 2021).

Esta Política Nacional de Salud 2015-2019, implementada en 2016, tenía por objetivo:

... garantizar el derecho a la salud de todas las personas mediante un Sistema de Salud integrado, sólido, que fortalezca sostenidamente lo público y regule efectivamente lo privado (...) sumando esfuerzos hacia la cobertura universal de salud, el acceso universal a la salud, búsqueda constante de la equidad y de un ambiente sano y seguro. (Ministerio de Salud, 2016, p. 19).

Sin embargo, las deficiencias del Sistema Nacional de Salud no han sido solventadas, por el contrario, la pandemia por COVID-19 evidenció sus fallas y carencias, caracterizadas por la insuficiencia en las asignaciones presupuestarias, provisión y existencia de medicamentos, infraestructura inadecuada, falta de equipos, camas, recursos y personal; alta segmentación, inequidad y fragmentación; limitaciones en el alcance geográfico; y serios problemas de calidad y calidez en la atención. Evidentemente, la política de salud actual ha sido incapaz de crear un Sistema Nacional de Salud integrado entre las seis instituciones que lo conforman: el Ministerio de Salud (MINSAL), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), el Comando de Sanidad Militar (COSAM), el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI); contando además con el sector privado lucrativo y no lucrativo. Esto genera una alta fragmentación, segmentación e inequidad en el sistema y, en consecuencia, la población recibe asistencia en salud de calidad muy diferente, ya que cada una de estas instituciones atiende a un segmento de la población y cuenta con un presupuesto distinto, lo que hace que la inversión por persona sea dispar (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2020).

Por lo tanto, para avanzar hacia el objetivo de un Sistema de Salud Integrado, el Ministerio de Salud (2019), recomienda desarrollar un modelo de formulación de políticas públicas de salud, que sean políticas de Estado y de largo plazo, partiendo de la construcción de

un diagnóstico participativo en el que se recojan las percepciones de salud de la población, y se avance a un modelo único y universal que garantice los derechos de una vida digna a toda la población. Para ello, se requiere generar un sistema fuerte de planificación, monitoreo y evaluación vinculado a un financiamiento sólido, sostenible y congruente con el desarrollo de la ciencia, la técnica, la población y el perfil de salud.

ii. Política Nacional de Educación y Aprendizaje

La inclusividad en educación no solo significa permitir que niños, niñas, jóvenes o adultos con alguna discapacidad asistan a las escuelas «regulares» sino proponer estrategias para mejorar la calidad de los aprendizajes para toda persona que participa del hecho pedagógico en un aula, independientemente sea educación formal o no formal. La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948, y considerada como el punto de partida de la evolución histórica en cuanto a educación inclusiva se refiere, estipula que todos tienen derecho a la educación gratuita y obligatoria a nivel primario. Sin embargo, será en próximas convenciones y foros que cobrará mayor auge y presencia en las agendas de diferentes Estados a nivel internacional. En cuanto al gobierno salvadoreño será a través del Ministerio de Educación, como parte de las respuestas a los compromisos adquiridos en foros e instancias internacionales, que promoverá la educación inclusiva, lanzando la Política de Educación Inclusiva que se articulaba con los compromisos del plan de gobierno del país (2009-2014) y, al mismo tiempo, con el mandato del marco legal nacional internacional de una educación para todos y todas (Mejía, 2014) que comprenderá la educación inclusiva de la siguiente manera:

Conjunto de respuestas educativas orientadas a la eliminación gradual y efectiva de las barreras de acceso y participación que faciliten el cumplimiento del derecho efectivo a una educación oportuna, integral, de calidad y en condiciones de equidad. En el marco de un esfuerzo constante de transformar y fortalecer el sistema educativo, empoderar la

escuela y facilitar la participación de la comunidad en todo el hecho pedagógico. (Ministerio de Educación, 2010, p. 22).

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 provoca que, a partir del 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Mineducyt) suspenda las clases presenciales en escuelas e instituciones de Educación Superior y, simultáneamente, ponga en marcha el «Plan de Continuidad Educativa» que consistió en la entrega de guías impresas y digitales y un centro de llamadas para atención de consultas pedagógicas. Asimismo, se inició el proceso de «digitalización de la educación» que contempla la entrega de dispositivos electrónicos y capacitación de docentes en el uso de la herramienta *Google Classroom*. Sin embargo, aún existen factores que influyen en las disparidades en la educación a distancia que afectan los aprendizajes, entre ellos, la limitada capacidad nacional para adaptarse a esquemas de educación en línea dado el bajo porcentaje de hogares que cuentan con computadoras y conexión a Internet; las condiciones de las viviendas de los estudiantes; la capacidad y tiempos limitados que los padres pueden disponer para el aprendizaje de sus hijos; y, finalmente, la capacidad docente deficiente en métodos de educación a distancia y uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la enseñanza (Cuéllar-Marchelli *et al.*, 2020).

iii. Política de Inclusión Social y Protección del Ingreso Básico

Según Molina (2021) la inclusión social es el proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas en desventaja debido a su identidad para participar en la sociedad. Avanzar hacia la inclusión social debe ser una prioridad, pues los costos ocasionados por la exclusión social podrían llegar a ser sustanciales individualmente para el país. A nivel individual, las personas excluidas se enfrentan a pérdida de salarios, educación deficiente y malos resultados laborales aunado a la pérdida de la salud física y mental causados por la discriminación. En tanto a nivel nacional, el costo económico puede calcularse mediante el Producto Interno Bruto (PIB) no percibido y la riqueza del capital humano.

De igual modo, el Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019 (PDPIS) es el principal instrumento con el que cuenta el país para planificar, ejecutar y monitorear la política social desde un enfoque de derechos, con perspectiva de género, promoviendo la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana (Rivera Ocampo, 2016). Respaldado por la Ley de Desarrollo y Protección Social, aprobada por unanimidad el 9 de abril de 2014, brinda un marco normativo que establece definiciones conceptuales, prioridades para la inversión social, programas, una estructura de gobernabilidad, y mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con participación ciudadana. Por lo anterior, se identifican las poblaciones prioritarias del PDPIS que requieren apoyos especiales para mejorar sus oportunidades de acceso y disfrute de los derechos fundamentales como la primera infancia, niñez y adolescencia; juventudes, personas adultas mayores, pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidades y personas salvadoreñas migrantes y sus familias.

Ya en el contexto de la pandemia por COVID-19, las poblaciones excluidas también son las más vulnerables de sufrir los efectos negativos de las crisis. Según la OIT (2020) las personas jóvenes de en El Salvador afrontan elevados índices de desempleo y subempleo, siendo los más vulnerables frente a una disminución de la mano de obra. De igual forma, las mujeres son un grupo particularmente importante, por la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados por la pandemia (especialmente el de los servicios) o en un trabajo de primera línea para hacer frente al virus (por ejemplo, las enfermeras). Las mujeres también tienen menor acceso a servicios de protección social y soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial o de cuidado por el cierre de escuelas o de centros de atención. Por tanto, es necesario continuar con los esfuerzos de crear igualdad de oportunidades y movilidad social, aumentando el acceso a trabajos decentes, mejores servicios y medios de subsistencia más seguros que ayuden a las personas habitualmente excluidas a participar plenamente en la sociedad y vivir con dignidad (Molina, 2021).

iv. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028 (CONASAN, 2018), define la seguridad alimentaria y nutricional como «un estado en el cual todas las personas gozan en forma oportuna y permanente de los alimentos que necesitan en calidad y cantidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuva al logro de su desarrollo» (p. 33) con el objetivo de «mejorar la seguridad alimentaria, la situación nutricional de la población y la soberanía alimentaria, con énfasis en los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, a fin de garantizar el derecho a una alimentación adecuada de forma oportuna y permanente» (p. 11).

Es necesario recordar que la seguridad alimentaria implica tener comida disponible, que haya un modo de conseguirla (dinero para comprar alimentos); asimismo, que estos alimentos sean suficientes, inocuos y nutritivos para que el cuerpo obtenga la energía y nutrientes necesarios para una vida sana y, finalmente, que sea estable y continuada en el tiempo, no una odisea marcada por la incertidumbre (Rodríguez Pecino, 2019).

En relación con lo anterior, se estima que, de noviembre 2020 a febrero de 2021, 684,000 personas se encuentran en crisis alimentaria (Fase 3 de la CIF⁴) y, por tanto, requieren acciones urgentes. De este grupo, 589,000 se hayan en crisis (Fase 3⁵ de la CIF) y 95,000 en emergencia (Fase 4⁶ de la CIF). Además, se

⁴ La Clasificación Integrada en Fases de la Seguridad Alimentaria (CIF) es una iniciativa global impulsada por 15 socios a nivel mundial. La SG-SICA forma parte de los socios CIF y promueve esta iniciativa en la región por medio del PROGRESAN-SICA (Sistema de Integración Centroamericana, s.f.).

⁵ En la Fase 3 los hogares experimentan irregularidades en el consumo de alimentos, que se traducen en una malnutrición aguda elevada o más de lo normal, es decir, apenas pueden satisfacer las necesidades alimentarias mínimas mediante el agotamiento de los medios de vida esenciales o de estrategias de afrontamiento de crisis.

⁶ En la Fase 4 los hogares soportan grandes irregularidades en el consumo de alimentos que conducen a niveles muy elevados de malnutrición aguda y mortalidad excesiva; son capaces

observó que la población más afectada es aquella que depende de actividades agrícolas y ganaderas debido a pérdidas de ingresos por las restricciones de movilidad y transporte derivadas de la pandemia de COVID-19. También, el sector informal y los pequeños comerciantes se ven obligados a utilizar estrategias de afrontamiento de crisis o emergencia para solventar sus brechas alimentarias, como la venta de sus activos productivos (PROGRESAN-SICA, 2020).

Adicionalmente, los estudios de la FAO confirman que las mujeres rurales son pilar de la agricultura en pequeña escala del trabajo campesino y de la cotidiana subsistencia familiar; sin embargo, tienen mayores dificultades para acceder a recursos como la tierra, el crédito, insumos agrícolas y asistencia técnica, dificultando su trabajo agrícola a gran escala. En el caso de la población indígena, sus asentamientos están ubicados en los diferentes departamentos, coincidiendo en la mayoría de los casos en los municipios de muy alta y alta prevalencia de desnutrición crónica (Concejo Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional, 2018).

v. Política Nacional de Vivienda Digna

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas considera que el derecho a la vivienda no debe interpretarse en sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo de tener un tejado por encima de la cabeza, o lo considere como una comodidad, sino que contempla el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Asimismo, para la Comisión sobre Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), una vivienda adecuada es un lugar donde poder aislarse si se desea, es decir, un espacio ordenado, de seguridad adecuada, de iluminación y ventilación correctas, de una infraestructura básica y una situación acomodada en

de mitigar dichas irregularidades recurriendo al empleo de estrategias de subsistencia y a la liquidación de activos.

relación con el trabajo y los servicios esenciales a un costo razonable (Taller, 2014).

Según Ayala Ramírez (2010) la posibilidad de acceder a la propiedad de una vivienda digna sigue siendo uno de los principales problemas que afectan a miles de familias, cuyos ingresos son bajos y su capacidad de ahorro nula. Especialmente, cuando la vivienda deja de ser un derecho para convertirse predominantemente en un negocio, quedando restringida y determinada por las fuerzas especulativas y excluyentes del mercado, bajo las cuales solo tienen posibilidad de comprar una vivienda los que son sujetos de crédito. Consecuentemente, las familias pobres deben asentarse en zonas alejadas, carentes de servicios básicos y en viviendas precarias. El problema se agrava si —como ocurre en El Salvador— no se cuenta con una política de vivienda ni con normativas jurídicas específicas que enfrenten el problema habitacional desde un enfoque de derechos humanos.

En octubre de 2021, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), junto con el Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra de El Salvador (MOVITIERRA), hicieron un llamado a las autoridades de gobierno a la construcción e implementación de una Política Nacional de Vivienda y Hábitat con la participación ciudadana. Reconociendo la existencia de programas de vivienda en el país, pero afirmando que muchos son inalcanzables para la población que los necesita, evidenciándolo con el siguiente dato: de cada 100 personas, 91 no disponen de una vivienda adecuada. Por lo cual recomiendan el uso de herramientas financieras para las familias de escasos recursos a través de un plan y una ley que disminuya el déficit habitacional con financiamiento y mecanismos de acceso al suelo (Redacción YSUCA, 2021).

c. Una economía más humana

La reconceptualización de una economía más humana debe ir más allá de la visión neoclásica de la economía como la administración de recursos escasos, por una visión más realista

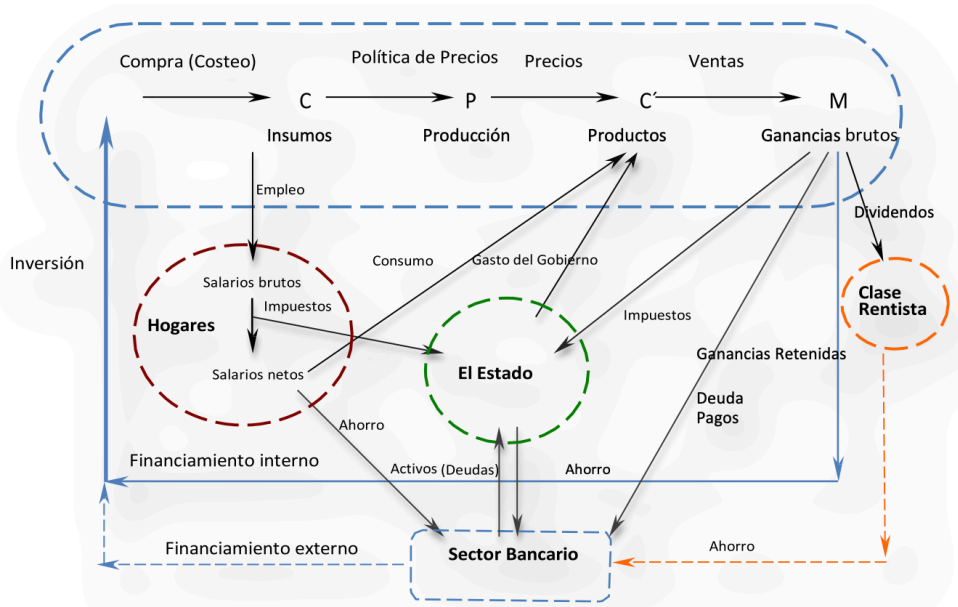
que incorpore: (i) La producción de mercado y no mercado; (ii) Las actividades remuneradas y no remuneradas; (iii) Las relaciones sociales; (iv) Las clases sociales; y (v) La forma como el excedente es generado en la economía y, sobre todo, distribuido entre los diferentes deciles de ingreso.

El proceso de aprovisionamiento social proporciona un relato social y procesual-histórico sobre cómo se organiza y reproduce la economía. El proceso de provisión social se sitúa así en la larga tradición intelectual heterodoxa, que ve la economía como una parte integrada de la sociedad, y que se refiere a la base material de la sociedad como resultado de la interacción o lucha abierta entre los seres humanos y la naturaleza, entre clases sociales, y entre agencia y estructuras sociales (Jo, 2016).

En suma, el aprovisionamiento es una amplia gama de actividades que incluyen actividades de mercado como de no mercado, actividades remuneradas y no remuneradas, emprendidas por agentes humanos y organizaciones de empresas en marcha en aras de su supervivencia y reproducción. Es un curso de acción que abarca el uso de recursos, la producción, las ventas, el consumo y la distribución.

En la Figura 14 se expone el proceso de aprovisionamiento social y monetario en una economía siguiendo a Jo (2012), donde el punto de inicio es la decisión de la empresa de producir bienes de consumo (o excedentes) dada la tecnología de producción. De tal manera que el proceso de provisión determina el uso de recursos particulares producidos por otros sectores de la economía, que se manifiesta por la relación entre el conjunto de los medios de producción empleados (herramientas, materias primas, maquinaria) y la fuerza de trabajo que ha de emplearlos, es decir, las técnicas se representan por los multiplicadores de empleo y producción en la tabla *input-output* de la economía.

Figura 14
Proceso de aprovisionamiento social y monetario



Fuente: Jo (2012).

Por lo tanto, el consumo de los hogares depende de las decisiones de producción, en la medida en que los ingresos salariales de los hogares se obtienen como resultado de vender la fuerza de trabajo a la empresa (o a la clase capitalista en general). Un hogar en marcha se gana la vida participando en la producción y el consumo de mercancías (trabajo remunerado) y no mercancías (trabajo no remunerado), como el parto, la crianza de los hijos, la educación y la recreación, que son esenciales para el proceso de vida. Es decir, la empresa crea la demanda de mano de obra mediante la creación de empleos con habilidades laborales específicas. Además, el bienestar de la clase obrera está verificado por la empresa a través del control de las tasas salariales y la producción de bienes salariales que son necesarios para la clase trabajadora (Veblen, 1919). Los hogares reciben bienes y servicios de consumo, pero no todos los bienes y servicios producidos en la economía están disponibles para ellos. Eligen entre una estrecha gama de bienes de consumo correspondientes a su clase de ingresos.

Las decisiones en el proceso de aprovisionamiento social y monetario se toman de forma acumulativa, las decisiones de compra de insumos intermedios conducen a la estructura de costos a través de prácticas contables, el precio del producto se determina de acuerdo con un principio de fijación de precios practicado por la empresa con la expectativa de obtener ganancias objetivo (Lee, 1998; Kalecki, 1943). En la Figura 14 se muestran las decisiones sobre el pago de dividendos, sobre el pago de la deuda (o la renovación de deudas), sobre la retención y la financiación interna o externa y sobre la adquisición de activos financieros donde las flechas indican flujos de bienes físicos o dinero. Por lo tanto, el aprovisionamiento de bienes está estrechamente vinculado al cambio tecnológico o mecanización (K/L), la productividad laboral y el bienestar, aún más arraigados en la división de clases sociales que justifica la concentración del poder socioeconómico y la distribución del ingreso y la riqueza en las élites.

Se debe mencionar al respecto que Kalecki (1943) observó tres razones del porqué los «líderes industriales» o capitalistas tienen un interés personal (y poder) en mantener un empleo inferior al pleno empleo: «(i) la aversión por la interferencia del gobierno en el problema del empleo; (ii) el disgusto por la orientación del gasto gubernamental; [y la razón más decisiva]; (iv) Aversión hacia cambios políticos y sociales resultantes del mantenimiento de la ocupación plena» (pp. 159-160). Por esto, la provisión de una economía más humana está determinada fuera del mercado por «la relación de poder entre las clases, una ideología dominante actual, y las preferencias políticas del estado» (Jo, 2016, p. 12).

Más aún, Jo (2012) deja claro que el bienestar de los hogares de la clase trabajadora depende de las decisiones tomadas por la clase dominante que concibe como la clase capitalista y el Estado, específicamente:

- 1) la decisión de las empresas privadas de expandir sus capacidades productivas (la demanda de inversión), 2) la decisión del estado de gastar su dinero de los impuestos en bienes excedentes (la demanda del gobierno), 3) la decisión del estado de transferir ingresos de la clase capitalista a la

clase trabajadora, 4) la decisión del estado de proporcionar bienes públicos al precio más bajo que son producidos por las empresas comerciales privadas, y 5) las decisiones del estado de emplear trabajadores en el sector gubernamental (un programa de empleo de último recurso). En la economía capitalista basada en clases, por lo tanto, la demanda efectiva (1 y 2) junto con el estado de bienestar (3, 4 y 5) protege los intereses creados de la clase dominante y reproduce todo el sistema. En suma, el Estado y la clase dominante controlan el proceso de provisión social. (Jo, 2016, pp. 6, 11-12).

El Estado no se concibe como un proveedor de bienestar benevolente, sino que sus decisiones dependen de la capacidad de las élites de incidir en la formulación de políticas públicas a su favor. La financiación estatal en el proceso de provisión social como autoridad fiscal que redistribuye los salarios y las ganancias como el gran consumidor público capaz de obtener una cantidad significativa del superávit social casi sin restricciones presupuestarias, y como proveedor de bienestar en interés de las élites para estabilizar el proceso de provisión social debido a su papel en la composición de la demanda efectiva. Si no hay gasto social, la demanda efectiva de la economía estaría significativamente por debajo del nivel necesario, para sostener el proceso de provisión social y, por ende, la tasa de ganancia de la economía (Jo, 2012).

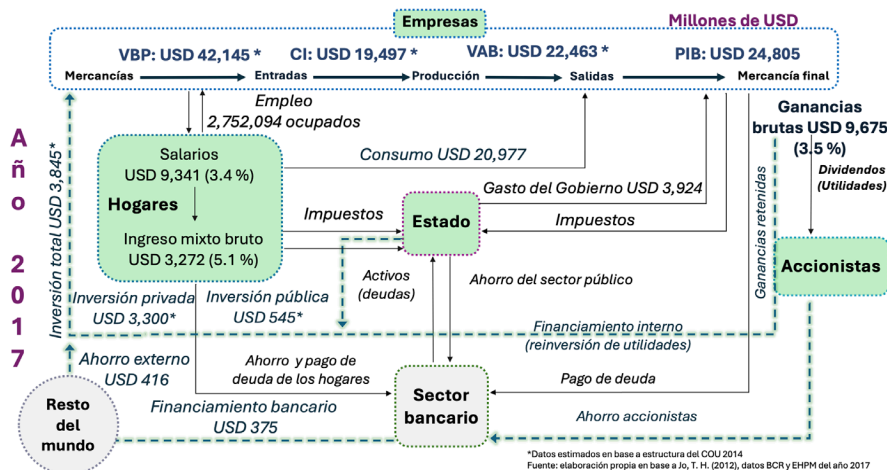
El sector bancario no produce bienes físicos, es esencial en la economía de producción monetaria, ya que ayuda a producir bienes físicos y generar ganancias monetarias al proporcionar a la empresa los fondos necesarios. Pero el sector FIRE (*Finances, Insurance y Real State*, por sus siglas en inglés) se ha convertido en todos los países en un parte creciente de la economía. Este sector comprende las rentas y los intereses pagados al balance contable de la economía por deudores y prestatarios. Los hogares tienen que destinar una parte cada vez mayor de sus ingresos en el servicio de deudas contraídas por ellos: pagar deuda hipotecaria, pagar la deuda de la tarjeta de crédito, pagar la deuda del seguro y pagar préstamos académicos que

no sirven para comprar bienes y servicios de las empresas. Cada vez más dinero se saca de la economía de la producción y el consumo para pagar al sector FIRE. Eso es lo que causa deflación por deuda y contrae los mercados. Si se paga a los bancos, se tienen menos recursos para gastar en bienes y servicios. Por esta razón, la inversión y las finanzas empresariales son las decisiones más importantes de una economía porque están relacionadas con la acumulación de capital, las crisis y los ciclos económicos que determinan el proceso de aprovisionamiento de las clases sociales (Jo, 2012; Lee y Jo, 2011). El proceso de provisión social tiene en cuenta no solo la producción circular entre industrias (relaciones insumo-producto) sino también los vínculos entre las actividades en marcha (la conectividad entre las actividades remuneradas y no remuneradas, las actividades económicas y sociales). Incluyendo la religión, los valores, las creencias, las instituciones, la tecnología y el medio ambiente, que están organizados por los principios de reciprocidad, distribución e intercambio, como lo ilustra una matriz de tejido social (véase Figuras 14 y 15). Por tanto, la visión heterodoxa analiza el proceso de provisión capitalista a través del análisis de las relaciones de mercado y no mercado a través de un análisis social e histórico de la materia asistido por diversos métodos (analítico, cuantitativo, cualitativo o mixto).

Figura 15

El Salvador: proceso de provisión social

El funcionamiento de la economía salvadoreña depende de las empresas y el Estado



Fuente: elaboración propia sobre la base de Jo (2012) y BCR (2022).

La Figura 15 reproduce el proceso de provisión social de la economía salvadoreña para 2018 donde se refleja el valor de la producción bruta (VBP), insumos intermedios demandados y el valor agregado generado por las empresas. El Producto Interno Bruto (PIB) se estima por el método de la producción, el ingreso y el gasto. Asimismo, se consideran los gastos en consumo e inversión del sector público, el pago de salarios e impuestos, los dividendos para los accionistas y el método de financiación de la inversión productiva a través del financiamiento interno y externo.

i. Política de Transformación Productiva y Crecimiento Inclusivo

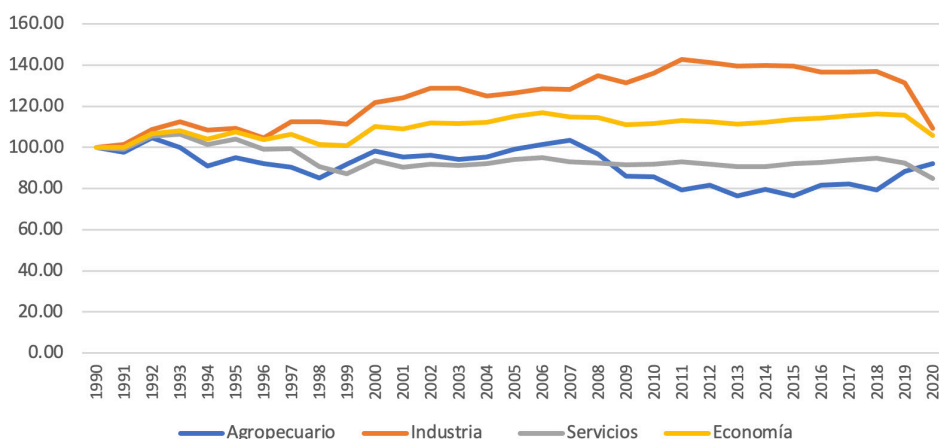
El transitar hacia un modelo económico más igualitario para todos los estratos de la población, parte del hecho que el crecimiento económico está ligado al crecimiento de la productividad del trabajo y la convergencia de esta productividad entre todos los sectores que gestione la transformación estructural. El crecimiento de la productividad laboral en un sector libera mano de obra, que luego puede trasladarse a otros sectores más productivos.

Esta transformación estructural se refiere al movimiento de la mano de obra y otros recursos productivos de actividades económicas de baja productividad a actividades económicas de alta productividad.

Lo anterior quiere decir que la transformación estructural productiva puede definirse como el proceso de transformación estructural que, simultáneamente, genera un crecimiento de la productividad dentro de los sectores y los cambios de mano de obra de sectores de menor a mayor-productividad, creando más, mejores remuneraciones, más formales y mayores-empleos de productividad y desarrollando una economía del conocimiento, diversificada y moderna que transforme la estructura productiva a bienes y servicios complejos (UNTACD, 2016).

Figura 16

Productividad laboral de El Salvador y por sectores económicos: 1990=100



Fuente: elaboración propia sobre cifras de DIGESTYC (2022) y BCR (2022).

El papel de la transformación estructural en el crecimiento económico inclusivo ha sido destacado en algunos estudios desarrollados por autores como Rodrik (2006), Hausmann *et al.* (2007), Hidalgo *et al.* (2007) e Hidalgo y Hausmann (2009) quienes argumentan que el crecimiento y el desarrollo resultan de la diversificación y sofisticación del conjunto de productos exportados.

La heterogeneidad estructural en la economía salvadoreña entre 1990 y 2020 (véase Figura 16), evidencia que las brechas de productividad son más altas entre el sector manufacturero respecto al sector agropecuario y servicios, y son las actividades más rentables debido a sus elevados niveles de inversión en maquinaria y equipo. De igual manera, se manifiestan débiles vínculos entre las actividades de alta (industria) y baja productividad (agropecuario y servicios) que componen la mayor parte de la economía, y reducen las posibilidades de transformación estructural y cambio tecnológico.

Se ha demostrado recientemente (véase Figuras 8 y 12) la existencia de una relación negativa entre las diferencias en la productividad intersectorial y la productividad laboral media. Una

disminución de la heterogeneidad estructural se asocia generalmente con un aumento de la productividad promedio, es así como la transformación estructural puede generar ganancias estáticas y dinámicas. Por una parte, la ganancia estática es el aumento de la productividad de la mano de obra en toda la economía a medida que los trabajadores trabajan en sectores más productivos; por la otra, las ganancias dinámicas, que siguen con el tiempo, se deben a la actualización de habilidades y a las externalidades positivas que resultan de los trabajadores que tienen acceso a mejores tecnologías y capacidades de acumulación.

En cuanto a los servicios y la agricultura son las principales fuentes de empleo a pesar de que sus niveles de productividad laboral son bajos y se refleja en salarios inferiores y limitadas oportunidades de aprendizaje y acumulación de habilidades. Entonces, se comprenderá la política industrial como «una combinación de intervenciones estratégicas o selectivas destinadas a impulsar actividades o sectores específicos, intervenciones funcionales destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados e intervenciones horizontales dirigidas a promover actividades específicas en todos los sectores» (UNTACD, 2016, p. 34).

Por esto, en este estudio se entenderá que el término político industrial abarca la diversificación y transformación de los sectores agrícola, industrial y servicios. Si bien la manufactura ha demostrado a menudo ser un importante motor de aumento de la productividad laboral y fuente de innovación tecnológica, por lo general, no ha sido capaz de generar empleos de calidad suficientes para los trabajadores desplazados del sector agrícola y los nuevos que ingresan cada año al mercado laboral. En la práctica, el sector servicios ha tendido a generar una mayor proporción de empleos, aunque muchos están en la economía informal (trabajadores por cuenta propia, empleo no remunerado, etcétera.). Sin embargo, existe una potencial transformación productiva a través de desarrollo del comercio de servicios, específicamente, los servicios habilitados para tecnologías de la información, la producción de *software*, los centros de llamadas,

los servicios de *back office*, las finanzas, la banca y la consultoría, entre otros servicios (Pieper, como se citó en UNTACD, 2016).

Es necesario enfatizar que una política industrial bien diseñada y consensuada con las empresas, trabajadores y sector público junto a una ejecución efectiva, permite el aumento de la formación del trabajo, la consecución de relaciones laborales estables, mejoras en las condiciones de trabajo, mayores empleos y mejor remunerados, tránsito a la formalidad y el acceso a los derechos laborales (Hidalgo, 2017; *International Labour Organization*, 2020).

Por su parte, Amaya y Cabrera Melgar (2013) aplicaron la metodología del espacio de productos para El Salvador apoyándose en teóricos como Hausmann *et al.* (2007), Hidalgo *et al.* (2007) e Hidalgo y Hausmann (2008), con el objetivo de seleccionar un conjunto de productos que poseían ventajas comparativas reveladas mayores o iguales a la unidad y mayor complejidad económica y que sirvieran de insumos para la construcción de una política de diversificación y transformación productiva.

Tabla 10
El Salvador: diez productos con mayores VCR (2014-2016)

CUCI rev.2	Commodity	Promedio de IVCR
615	Melaza	106.7
6574	Tejidos elásticos y recorte (no de punto o ganchillo)	91.7
8462	Ropa interior, de punto o de ganchillo; de algodón, no elástica ni engomado	69.2
470	Otras comidas de cereales y harina	57.5
611	Azúcares, remolacha y caña, crudos, sólidos	42.0
8472	Accesorios de vestir, de punto o de ganchillo	38.2
6932	Alambre de espino	37.1
6424	Papel y cartón cortados a medida o en formas	33.5
6951	Herramientas manuales utilizados en la agricultura, la horticultura o la silvicultura	33.5
8442	Ropa interior de tejidos, no de punto o de ganchillo; ropa interior de hombres y niños; excepto camisas.	29.1

Fuente: Amaya y Cabrera (2013).

En la Tabla 10 se muestran los diez productos que entre 2014 y 2016 han tenido índices de ventajas comparativas reveladas que se ubican en la periferia del espacio de artículos (productos menos intensivos en conocimiento tácito e implícito) y solo dos artículos que se ubican en el centro (productos más intensivos en capital y complejidad). Además, en la Tabla 10 se confirman los hallazgos de Amaya y Cabrera Melgar (2013) los cuales proponen que no todos los productos tienen las mismas consecuencias para el cambio estructural y el desarrollo económico, dado que producir bienes intensivos en mano de obra y recursos naturales ubica a la estructura productiva salvadoreña en la periferia del espacio de productos con bajos niveles de productividad laboral y menores niveles de mecanización.

Por el contrario, la Tabla 11 muestra 46 productos con ventaja comparativas reveladas mayores a la unidad, que se encuentran en el núcleo del espacio de productos, es decir que tienen capacidad para que el cambio estructural se genere y se transite de productos de baja productividad a elevada productividad. Estos productos se ubican en los sectores: textil, químico-farmacéutico, plástico, electrónica y maquinaria y equipo. Finalmente, considerando los estudios del Ministerio de Economía (2014) en el sector de servicios se incluyó dentro de la propuesta de política otros sectores estratégicos para el fomento y la diversificación productiva, y la generación de empleo particularmente para la población juvenil. Estos sectores tienen posibilidades de expansión en el aprovechamiento de las tendencias mundiales: servicios empresariales, logística, industria informática, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo. El alto potencial de estas ramas productivas para incrementar la productividad se conjuga con un mayor grado de exigencias al resto de la economía para contar con personal especializado, lo que se traducirá en mayor valor agregado, mejores salarios y condiciones laborales.

Tabla 11

*Productos del núcleo con ventaja comparativa revelada en El Salvador.
Promedio: 2014-2016*

6574	Tejidos elásticos y recorte (no de punto o ganchillo)	91.7
6932	Alambre de espino	37.1
6951	Herramientas manuales utilizados en la agricultura, la horticultura o la silvicultura	33.5
6516	Hilado que contiene menos de 85 % de fibras sintéticas discontinuas	2.5
6552	De punto no elástico y sin goma, de fibras distintas a las sintéticas	2.1
6513	Hilo de algodón	9.7
6534	Tejidos, <85% de las telas tejidas sintéticas discontinuas	8.5
6514	Hilados 85% de fibras sintéticas, no para venta al por menor; monofilamentos, tiras, etc.	6.4
6549	Tejidos N.E.P.	5.4
6584	Ropa de cama y artículos de uso textil	5.4
7788	Otras maquinarias eléctricas y equipos N.E.P.	4.7
5542	Orgánicos tensoactivos N.E.P.	4.7
6770	Alambre de hierro / acero	4.2
5334	Barnices y lacas; pinturas al temple, etc.	4.2
5332	Las tintas de impresión	4.0
5723	Los artículos pirotécnicos	3.8
6581	Bolsas y sacos para el embalaje	3.8
6538	Telas, tejidas, menos del 85 % de fibras regeneradas discontinuas	3.3
6935	Gasa, paño metálicas, redes, tejido reforzado y similares	2.8
6733	De hierro / acero formas	2.8
6551	De punto, etc. no elástico y sin goma, de fibras sintéticas	2.5
5629	Fertilizantes	2.4
6560	Tules, encajes, cintas y similares	2.1
6732	Barras, varillas (no alambIÓN), de hierro o acero; perforación de minas hueca	2.1
7782	Bombillas incandescentes y fluorescentes	2.0
5541	Jabones, productos orgánicos y preparados para usar como jabón	1.8
5312	Luminóforos orgánicos sintéticos	1.8
5821	Phenoplasts	1.8
6746	Hoja, placas, laminados de espesor menor de 3 mm, de hierro o acero	1.7
5834	Cloruro de polivinilo	1.7
6783	Otros tubos y tuberías de hierro o acero	1.6
7243	Máquinas de coser, muebles, agujas, etc., y sus partes. NEP	1.6
6744	Hoja, placas, laminados de 4,75mm de espesor, más, de hierro o acero	1.5
6978	Aparatos de uso doméstico, artículos ornamentales, marcos y espejos, de metales comunes. N.E.P.	1.4

6572	Tejidos de fibras en condiciones de servidumbre, etc, incluso impregnados o recubiertos	1.3
5832	Polypropileno	1.2
7731	Cable eléctrico aislado, cable, barras, etc.	1.2
7245	Máquinas para preparar hilos, etc.	1.2
5417	Medicamentos	1.1
6921	> 300lt tanques de capacidad de metal	1.0
6749	Otras láminas y placas, de hierro o acero, trabajadas	1.0

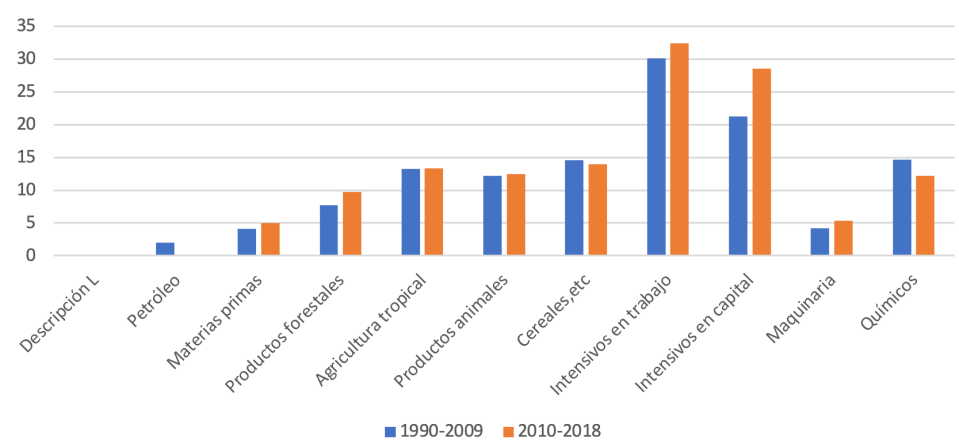
*Datos preliminares.

Fuente: Amaya y Cabrera (2013).

Amaya y Cabrera (2013) demostraron que los diez productos más complejos ubicados en la industria química y maquinaria presentaban niveles de productividad entre USD 29,000 a USD 33,000 por trabajador, salarios más elevados y empleos más estables; pero con potencial de empleo limitado, de igual manera que la evidencia empírica encontrada en Ghana (Baah-Boateng *et al.*, 2019) y Sudáfrica (Bhorat y Steenkamp, 2019). Se evalúa el cambio estructural a través del número de productos con ventajas comparativas reveladas entre el período previo a la implementación de la política 1990-2009 respecto al período 2015-2018.

Figura 17

El Salvador: número de productos con ventaja comparativa >1 entre 1990 a 2009 y 2010 a 2018



Fuente: elaboración propia sobre la base de Simoes e Hidalgo (2011).

El número de productos con ventajas comparativas reveladas en el período, de 1990 a 2009, eran 122 productos, mientras en el período de 2010 a 2018, 133 productos. La especialización exportadora entre 1990-2009 se ubicaba en las siguientes clasificaciones de Leamer: productos intensivos en trabajo (30), agricultura tropical (13), productos de origen animal (12), productos forestales (8). En tanto, las ramas en el núcleo del espacio de productos son 40 con 21 en el sector intensivo en capital, cuatro en maquinaria y 15 en el sector de químicos (véase Figura 17).

La especialización exportadora entre 2010-2018 se ubicó en productos intensivos en trabajo (33), productos de origen animal (12) y agricultura tropical (13) y productos forestales (10). Por su parte, el núcleo del espacio de productos alcanza 46 en el espacio de productos del sector intensivo en capital, 29 y cinco en el sector maquinaria y 12 en el sector de químicos.

De la misma forma, Cabrera (2021b) manifestó que el acuerdo establecido entre el sector privado, la academia y las instituciones del gobierno relacionados con el desarrollo la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PFDT) posibilitó seleccionar los sectores: agroindustria, alimentos y bebidas, textil y confección, química-farmacéutica y cosmética natural, plásticos, electrónica, calzado, cuero y accesorios, artesanía de exportación, papel y cartón, servicios empresariales, logística y transporte servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica, turismo e industria informática. Por ello, el éxito en el cambio estructural, de 2014 a 2018, justifica la necesidad de continuar el desarrollo de una política PFDT para generar encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de los sectores y elevar la productividad laboral y generar empleos suficientes.

Luego de la pandemia del COVID-19, la política sanitaria debe acompañar la transformación productiva y la creación de empleo digno en el corto plazo. Además, el Estado debe continuar construyendo un estado de bienestar para fortalecer las capacidades

de la población y los trabajadores a través del acceso a sistemas de salud, educación, vivienda, provisión de servicios públicos (agua, alcantarillado, energía, seguridad) de alta calidad, aumentando los servicios ante una nueva realidad digital.

El análisis de las experiencias de El Salvador y Costa Rica muestra que la inversión en el desarrollo de capacidades, ciencia y tecnología y formación profesional ha sido imprescindible para la diversificación productiva, pero se necesita reenfocar los esfuerzos en aumentar la calidad de la educación y se debe pensar cuidadosamente qué industrias apoyar para diversificar las economías y transitar de sectores de baja productividad a sectores de elevada productividad (Cabrera, 2021b).

Los modelos implementados en El Salvador y Costa Rica son un ejemplo para la próxima política industrial basada en el nuevo modelo de desarrollo. En el caso de El Salvador, el uso de métodos de selección de productos y sectores que tienen ventajas comparativas mayores a la unidad, mayores niveles de productividad y complejidad con éxito relativo en la transformación productiva y generación de empleo fue posible por la instauración de las mesas de transformación productiva o negociación en cada sector entre el gobierno, los empresarios, los sindicatos y la academia, donde los acuerdos comprendían un círculo reiterativo de identificación de restricciones y cuellos de botella, atención a estos, compartir resultados y de vuelta a la identificación (Cabrera, 2021b).

Por otra parte, Costa Rica mostró que es posible tener éxito a través de políticas industriales que se concentren en desarrollar un solo sector o subsector, en lugar de un grupo de sectores, por medio de la atracción de IED, siempre y cuando se abogue porque los derrames tecnológicos y de conocimiento alcancen a las empresas locales, principalmente a las pyme, para evitar la ampliación de brechas entre sectores con alta productividad, altos salarios y alta inversión con el resto de sectores que se quedan rezagados y sin posibilidad de crear vínculos con los primeros (Cabrera, 2021b).

Finalmente, Cabrera (2021b) concluye con tres lecciones aprendidas en la revisión de las políticas de transformación productiva en los casos de El Salvador y Costa Rica: las políticas deben formar parte de un plan de mediano plazo, los países que disponen de su propia moneda y políticas monetaria, crediticia y cambiaria «tienen mayor espacio para implementar políticas de transformación productiva» (p. 40) y, finalmente, el diálogo es necesario entre la sociedad civil para ir evaluando la ejecución de la política industrial y hacer los cambios necesarios en la selección de productos y sectores.

Por tanto, se recomienda implementar una política de diversificación y transformación productiva en sintonía con las propuestas de Alvarado *et al.* (2020), OXFAM y FUDECEN (2021) y Cabrera (2021b; 2022) para transitar hacia una estructura productiva más homogénea con sectores económicos que presenten mayores niveles de productividad laboral, cambio técnico y empleo digno. Asimismo, la visión a largo plazo de la política industrial de diversificación y transformación productiva debe desarrollar una industria manufacturera y de servicios de alto valor agregado competitiva a nivel mundial; respaldada por fuertes vínculos hacia atrás y hacia adelante con cadenas de suministros, tanto nacionales como globales. Las políticas deben centrarse en medidas horizontales que abarquen el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo de las pymes, la mejora e innovación de la tecnología, la promoción de inversiones y una política cambiaria competitiva y un mecanismo de coordinación.

Las medidas verticales abordarán las brechas en las cadenas de suministro de la industria y ampliarán la base del mercado interno como trampolín para las exportaciones. La implementación de la hoja de ruta debidamente consensuada con sector privado, sindicatos y academia, mientras que el gobierno actuará como facilitador, es decir, alentará a los productores a asumir riesgos, corregir las fallas del mercado y del gobierno, y abordar los cambios en las políticas e instituciones. De la misma forma, al crear el entorno adecuado y el fortalecimiento de las industrias, el gobierno puede promover el éxito

de las empresas nacionales en los mercados locales e internacionales que conducirán a la transformación económica (Aldaba, 2014).

El enfoque principal es cómo ascender en la cadena de valor o en la escala de productos o tecnología hacia productos más sofisticados, pues existen grupos marginales o prometedores donde la competitividad ha permanecido baja durante la mayoría de los años, pero ha mostrado mejoras significativas recientes en los últimos años (2014-2019). Por una parte, el enfoque de la política es observar y elaborar medidas para ayudarlos a crecer, sobrevivir a la competencia de las importaciones y convertirse en exportadores; por la otra, para aprovechar las oportunidades anteriores es necesario formular una estrategia para la actualización tecnológica y la transformación de la industria manufacturera. Sobre todo, es necesaria una nueva política industrial para ayudar al gobierno a determinar medidas para abordar las restricciones más vinculantes para crecer y fortalecer las industrias y el entorno empresarial en el que operan (Aldaba, 2014).

Aunque el sector privado se observa como el principal motor del crecimiento, el gobierno también juega un papel importante en términos de coordinación de políticas y medidas de apoyo necesarias que abordarán los obstáculos al ingreso y crecimiento de empresas nacionales. La estrecha coordinación entre las agencias gubernamentales y la implementación efectiva de políticas son los factores más decisivos para el desarrollo de la industria.

ii. Política de Empleo Digno

La conexión entre transformación productiva, política industrial, política educativa y el empleo decente es confirmado por Torres *et al.* (2014) y se conciben como elementos de una misma ecuación, porque al aprovechar y crear las ventajas comparativas dinámicas en la economía se acumulan conocimientos y capacidades de aprendizaje —incluida su capacidad de aprender y de aprender a aprender— en relación con sus competidores (Stiglitz y Greenwald, 2014). A partir de lo cual el aprendizaje es un proceso social y

experimental que adiciona conocimientos explícitos y tácitos que reflejan la canasta de productos que un país produce y exporta con ventajas comparativas, donde las mejores capacidades acrecientan las oportunidades de empleo decente y acceso a servicios de seguridad social y la adopción de mejores estándares en el mercado laboral.

La economía salvadoreña presenta una incapacidad para generar empleo digno, dado que se dispone de un mercado laboral con elevados niveles de informalidad que, entre 2014 a 2020, alcanzó en promedio 69.1 % aproximadamente. Por lo tanto, se propone a través de la transformación productiva, la producción y el empleo se desplacen productos de baja productividad hacia productos de alta productividad, especialmente, productos agroindustriales, manufactureros y servicios avanzados para la formalización y respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

En tal caso, los impactos económicos en El Salvador por la pandemia del COVID-19 muestran un escenario común de descenso abrupto en el crecimiento económico, pérdidas de empleo y un aumento en el teletrabajo. El confinamiento total, el cierre de aeropuertos y puertos, la reducción de la movilidad de las personas impactó en mayor medida a los sectores comercio, hoteles y restaurantes, turismo, hogares como empleadores y el sector industrial, donde los sectores de moderado impacto en la recesión de 2020 fueron agricultura, producción de alimentos, insumos y equipamientos médicos, medicamentos y telecomunicaciones.

Se puede considerar que el 8.9 % de las horas trabajadas, en 2020, se perdieron respecto al cuarto trimestre de 2019 equivalentes a 258 millones de empleos que igualan a tiempo completo (las estimaciones de la FTE utilizan semanas de trabajo de 48 horas para la estimación de las pérdidas de horas trabajadas). Las pérdidas de horas de trabajo, en 2021, fueron 4.3 % de horas trabajadas equivalentes a 125.7 millones de empleos equivalentes a tiempo completo. Mientras en 2022, se prevé una reducción de las horas de trabajo de 1.8 % equivalentes a 51 millones aproximadamente (*International Labour Organization, 2021*).

En El Salvador, el 18.8 % de las horas trabajadas en 2020 se perdieron equivalentes a tiempo completo (FTE) estimadas en 454 mil empleos. Mientras que 4.1 % de las horas trabajadas se perdieron, en 2021, aproximadamente 100,000 empleos equivalentes a tiempo completo. Las previsiones para 2022 es un crecimiento del 0.6 % en el número de horas trabajadas equivalentes a 16,000 empleos.

Los factores que explican esta evolución del mercado laboral se deben, en gran medida, a las grandes diferencias en la implementación de las vacunas y los paquetes de estímulo fiscal. Así el sector empresarial incrementó, durante la pandemia del COVID-19, el teletrabajo, la compra y venta en línea, la digitalización de las cadenas de valor, el fortalecimiento de sus redes electrónicas, los centros de llamadas, los servicios de *back office*, las finanzas, la banca y la consultoría, entre otros servicios; pero con límites en la automatización en ambos países. La implementación de la política de transformación y la diversificación productiva debe desarrollar encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de los sectores y elevar la productividad laboral y generar empleos suficientes, sin dejar de lado el papel generador de empleos más y mejores puestos de trabajo en el sector servicios.

El Salvador se enfrenta a un cambio de paradigma productivo y laboral a raíz de la aceleración de la digitalización de la economía. El liderazgo del Estado para proponer alianzas público-privadas para una serie de políticas públicas que desarrollen una economía del aprendizaje a sabiendas que, en el corto plazo, la capacidad de un país para incursionar en nuevos productos depende del conjunto existente de capacidades necesarias para producir estos productos. Por tanto, el Estado salvadoreño debe suscribir los derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación que están contenidos en los siguientes convenios internacionales:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (y su protocolo de 2014)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) (así como su protocolo de 1995)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Considerando la experiencia de Filipinas en la creación de políticas de empleo digno, debe tomarse en cuenta la Ley *JobStart*, que se convirtió en Ley el 29 de junio de 2016 con el objetivo de promover el pleno empleo, la igualdad de oportunidades de empleo para todos y la protección total del trabajo. En congruencia con el Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo y el Convenio 88, la nueva ley promovió a la oficina de servicios públicos de empleo (PESO) como la institución primaria a nivel local para implementar programas activos en el mercado laboral, como asistencia en la búsqueda de empleo, capacitación y colocación para desempleados, particularmente jóvenes que buscan empleo. La finalidad de la ley es acortar la transición de la escuela al trabajo para los jóvenes y aumentar sus posibilidades de integrarse en un empleo productivo. El programa también busca mejorar aún más la prestación de servicios de facilitación del empleo para los PESO. Entre los enfoques clave de intermediación del lado de la oferta establecidos en la nueva ley se encuentran:

- Capacitación en habilidades para la vida *JobStart*: cursos de capacitación de 10 días para desarrollar de manera integral los comportamientos, actitudes y valores de los aprendices, permitirles planificar trayectorias profesionales y hacer frente a los desafíos de la vida y el trabajo cotidianos;
- Capacitación técnica *JobStart*: instrucción teórica basada en tecnología de hasta tres meses a través de conferencias y ejercicios prácticos en el laboratorio o taller del proveedor; y
- Pasantías *JobStart*: aprendizaje práctico basado en el trabajo para aprendices en un entorno de trabajo regular con empleadores por períodos de hasta tres meses (OECD/ADB, 2017).

En cuanto a la experiencia de Costa Rica, donde se han realizado algunos esfuerzos para crear capacidades y competencias de aprendizaje en el sector productivo, se trata de un sistema de desarrollo de competencias técnicas apoyado con esfuerzos institucionalizados. Este sistema funciona desde hace varias décadas como un esfuerzo conjunto del Estado y el sector privado integrado por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Cámara de Industria, algunas escuelas secundarias técnicas y, recientemente, una universidad técnica creada como proyecto conjunto por las universidades públicas del país. En ese sentido, el marco institucional no solo ha garantizado condiciones mínimas para los empleados, sino también ha generado incentivos para estimular la creatividad de los trabajadores (UNESCO-UNEVOC *International Centre for Technical and Vocation Education and Training*, 2012).

iii. Política Nacional de Cuidados

A través de las distintas fases de la historia, hombres y mujeres han desempeñado distintos roles en la sociedad, marcados por la división social del trabajo, que implica que a los hombres les sean asignadas actividades productivas más complejas, tanto físicas como mentales, dada su supuesta capacidad y por el prototipo de miembro proveedor del hogar. En contraparte, las mujeres —en su mayoría— continúan siendo relegadas a actividades de trabajo no remunerado,

como actividades reproductivas, domésticas y de cuidado de menores, de personas enfermas y personas mayores; esto último se conoce como economía del cuidado.

En la actualidad, las mujeres han logrado incursionar en áreas que habitualmente estaban reservadas exclusivamente para los hombres, como la política, la medicina, las leyes, los medios de comunicación y puestos directivos en grandes corporaciones y organismos. Sin embargo, ello no ha implicado una redistribución de las responsabilidades del hogar entre hombres y mujeres, de manera que los hombres gozan de una posición privilegiada en cuanto a que su prioridad, en términos de ocupación y utilización del tiempo, es el trabajo remunerado. Por su parte, las mujeres deben distribuir su tiempo para compatibilizar sus actividades como trabajadoras y para realizar los quehaceres del hogar y el cuidado de menores y de personas enfermas y mayores, representando una sobrecarga de responsabilidades respecto a los hombres y evidenciando una desigualdad en el uso del tiempo fuera de las jornadas laborales. En El Salvador, existen pocas mediciones sobre el tema, aunque la más importante es la *Encuesta de uso de tiempo* (DIGESTYC, 2017) que ofrece un panorama sobre las brechas de género en torno al trabajo no remunerado y la economía del cuidado.

En primer lugar, debe destacarse la menor participación de las mujeres respecto a los hombres en la actividad económica remunerada. A nivel nacional solo el 40.5 % de las mujeres mayores de 12 años participan en la economía con trabajo remunerado, siendo inferior a la proporción de hombres en esa misma condición (65.9 %), resultando una brecha de 25.3 puntos porcentuales. Dicha brecha se amplía a 32.6 puntos porcentuales en el área rural, evidenciando cómo los patrones culturales limitan las oportunidades para el desarrollo de las capacidades de las mujeres en términos laborales remunerados, incidiendo a su vez en su independencia económica.

Como contraparte, la participación en actividades productivas no remuneradas es realizada por el 93.7 % de las mujeres a nivel

nacional, siendo aún mayor este porcentaje en el área rural (94.6 %). En cambio, entre los hombres, la participación es significativamente menor, con una brecha que ronda los 18 puntos porcentuales, demostrando cómo las responsabilidades del trabajo del hogar son descargadas sobre las mujeres.

En cuanto a las horas utilizadas para estas actividades, las desigualdades son aún más críticas. Según DISGESTYC (2017), a nivel nacional, las mujeres dedican 47 horas semanales a realizar trabajo remunerado y los hombres 54 horas, en tanto, para realizar trabajos no remunerados, las mujeres dedican el doble de tiempo o más que los hombres. Por ejemplo, a nivel nacional cada semana las mujeres dedican 35:56 horas y los hombres 16:41 horas y, nuevamente, el área rural es la que refleja las principales desigualdades arrojando datos de 39:12 horas promedio semanales por parte de las mujeres frente a 15:31 horas de los hombres.

La desigualdad entre hombres y mujeres en las actividades no remuneradas también puede analizarse considerando otro tipo de variables como la edad, la escolaridad, el nivel de ingreso y la condición de pobreza del hogar. Durante los años en que las mujeres se encuentran en edades productivas se observa que el tiempo dedicado a actividades de trabajo no remunerado es mayor, especialmente, para el grupo de mujeres con edades entre 30 y 39 años (42:33 horas). Por el contrario, los hombres en edades productivas dedican menos tiempo (entre 18 y 23 horas) a este tipo de actividades, tendiendo a aumentar en hombres en edades superiores a los 60 años, siendo el grupo etario que registra el mayor número de horas (26:26 horas) que por su condición de jubilación se entretiene en labores domésticas a falta de trabajos remunerados.

Asimismo, se observa que a más años de escolaridad el tiempo dedicado a las actividades de trabajo no remunerado es menor. Este comportamiento se registra tanto en mujeres como en hombres, reflejando la posibilidad que los mayores niveles de escolaridad permiten incorporarse al mercado laboral remunerado lo cual

restringe la disponibilidad de tiempo para las actividades de trabajo no remunerado en el hogar. Sin embargo, se mantiene la superioridad del número de horas que las mujeres dedican a las actividades de trabajo no remunerado entre los distintos segmentos de años de escolaridad, incluso las mujeres con más de 13 años de escolaridad emplean más horas (35:06) que los hombres en la misma condición (16:4), dejando en evidencia la desventaja de las mujeres en cuanto a la sobrecarga de trabajo dentro y fuera del hogar. En cuanto a los niveles de ingreso y condiciones de pobreza del hogar, es evidente que tanto hombres como mujeres con mayores ingresos y condiciones de no pobreza, utilizan menos tiempo para realizar actividades de trabajo no remuneradas, pues una buena parte de su tiempo la dedican a generar ingresos para sus hogares.

Debe destacarse que el comportamiento del número de horas es más estable entre quintiles de ingresos dentro del grupo de hombres, ya que la brecha entre los quintiles 1 y 5 es de aproximadamente cuatro horas, mientras que dentro del grupo de mujeres la brecha entre estos quintiles es de un poco más de 13 horas. Lo anterior se explica por la contratación de empleadas domésticas remuneradas, pues en la medida que las mujeres se encuentran ocupadas en trabajos remunerados, la realización de servicios y cuidados para los miembros del hogar la realizan —usualmente— mujeres contratadas para este propósito y que, a pesar de ser un trabajo remunerado, en el fondo continúa evidenciando el patrón de la cultura machista que destina la realización de este tipo de actividades a las mujeres. No obstante, las mujeres siempre superan de forma significativa la cantidad de horas que dedican a actividades de trabajo no remunerado en los distintos quintiles de ingresos.

Las principales actividades de trabajo doméstico no remunerado realizadas por mujeres según las horas semanales dedicadas son actividades de cuidado de personas con dependencia permanente, así como de menores de 15 años y de personas mayores de 60, con 18:34, 15:55 y 9:27 horas respectivamente. A su vez, estas actividades implican una carga tanto física como psicológica debido

a las características y al tipo de atención que debe proporcionarse a estas personas. Otra actividad importante es la preparación de alimentos, a la que semanalmente dedican 13:49 horas.

Es importante mencionar cómo en el contexto de la pandemia por COVID-19 las brechas de género en torno al trabajo doméstico no remunerado han tendido a ampliarse. Las medidas de confinamiento han obligado a que las actividades educativas se realicen a distancia, de forma virtual, lo que ha requerido que —principalmente— menores de edad deban, de alguna manera, acompañarse por sus madres y/o padres para recibir orientación sobre el uso de la tecnología y la realización de actividades académicas, incrementado el tiempo destinado al trabajo no remunerado. Asimismo, la permanencia dentro del hogar de la mayoría de sus miembros también implica una mayor demanda de tiempo para realizar actividades como la preparación de alimentos, cuidados y limpieza y mantenimiento del hogar, significando una carga laboral adicional a la existente antes de la pandemia y que está siendo asumida por las mujeres.

Toda la información permite concluir sobre la necesidad de valorar la importancia del trabajo no remunerado en los hogares por su contribución al bienestar de sus integrantes, pero, sobre todo, a la necesidad de eliminar las desigualdades en la distribución entre hombres y mujeres. En primer lugar, porque fortalecería las responsabilidades del hogar y la familia; en segundo, contribuiría al desarrollo integral de las mujeres, pues, en la medida que la carga de trabajo no remunerado sea equitativa entre hombres y mujeres, será posible que las mujeres obtengan puestos de trabajo remunerado en el mercado laboral y, con ello, practicar sus conocimientos, desarrollar habilidades laborales, obtener independencia económica y ampliar su red social, etcétera. Todo lo anterior, se desarrolla de forma articulada para brindar atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar que incluye, también, acciones en la atención de quienes se dedican al cuidado.

d. Inclusión financiera, emisión privada de criptoactivos o monedas digitales emitidas por bancos centrales y sistemas de pagos digitales inclusivos

i. *Esfuerzos de inclusión financiera en El Salvador*

La inclusión financiera busca que las personas y empresas tengan acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades de transacciones, crédito, seguros y pensiones a un costo que el cliente puede asumir y sostener. También, el que provee debe fomentar la productividad laboral y la reducción de las brechas de desigualdad y pobreza multidimensional. De igual manera, la inclusión financiera integra la protección de los consumidores y la educación financiera permite a los usuarios la capacidad que conozcan los riesgos a los que se enfrentan.

El Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero propusieron el anteproyecto de Ley de Inclusión Financiera, aprobado el 13 de agosto de 2015, denominada Ley para Facilitar la Inclusión Financiera (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2015). Esta ley persigue que todos los hogares de bajos ingresos y las micro, pequeña y medianas empresas (Mipyme) tengan acceso a un conjunto de servicios financieros disponibles en el sistema financiero que reduzca los costos de transacción y aumente el ingreso disponible. La ley propone dos productos financieros: (i) El dinero electrónico; y (ii) Los depósitos de ahorro con requisitos simplificados.

El marco legal define el dinero electrónico como el valor monetario almacenado en un soporte electrónico a favor de un titular o cliente y que es una obligación de pago exigible al proveedor (Artículo 5). No constituye un depósito y no genera intereses por lo que no posee garantía del Instituto de Garantía de Depósitos dado que está respaldado en el BCR en un 100 %. Se crean sociedades proveedoras de dinero electrónico, que se constituyen en sociedades anónimas de capital fijo cuya finalidad es proveer dinero electrónico. Asimismo, deben ser autorizadas por el BCR para administrar los

sistemas de pago móviles, es decir, compensar y liquidar pagos entre los proveedores de dinero electrónico (Artículo 1).

El legislador define que el capital social mínimo es de quinientos mil dólares americanos [1]. El capital será ajustado por la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador (SSF) [2] cada dos años, dado que se propone que respalden un cien por ciento el dinero electrónico flotante. El BCR dictará las normas técnicas para iniciar las operaciones de las sociedades proveedoras de dinero electrónico de acuerdo a los requisitos y procedimiento mientras la SSF autorizará la constitución y el inicio de las operaciones (Artículo 2). El monto máximo por transacción no podrá exceder un salario mínimo urbano mensual del sector comercio y servicios (USD 251.70) y no deberá superar los cuatro salarios mínimos al mes de USD 1.006,80.

También señala que se faculta a las entidades bancarias, bancos cooperativos y sociedades de ahorro y crédito para proveer dinero electrónico dado que cuentan con una fortaleza patrimonial y son supervisadas; destaca el caso de las federaciones que únicamente podrán administrar u operar sistemas de pagos móviles con previa autorización del BCR. El dinero electrónico flotante está respaldado en un 100 % en el BCR y es constituido por los proveedores de dinero electrónico. Los productos contarán con las medidas de seguridad necesaria para las transacciones, permitirá la trazabilidad de las operaciones sospechosas y está prohibido la intermediación con fondos provenientes del dinero electrónico, los cobros superiores o adicionales a los publicados y, finalmente, la venta de productos atados.

Los bancos, los bancos cooperativos y las sociedades de ahorro y crédito podrán recibir depósitos de ahorro con requisitos simplificados que facilitan el acceso a los hogares de menores niveles de ingreso y a las micro, pequeñas y medianas empresas. Las cuentas de ahorro con requisitos simplificados (y las billeteras electrónicas [3]) necesitarán para su apertura el documento único

de identificación, pasaporte o carné de residente temporal o definitivo. Además, un formulario de declaración jurada de origen de los ingresos y la designación de beneficiarios. Podrán ser abiertas para clientes nuevos a través de corresponsales financieros y los clientes antiguos podrán abrirse por medios digitales o asistiendo a la entidad (Artículo 20).

De igual manera al dinero electrónico, el monto máximo por transacción y o al mes es el mismo valor en las cuentas simplificadas, y solo podrá tener una cuenta simplificada por entidad financiera y dispondrá de la cobertura del Instituto de Garantía de Depósito y devengará intereses. El consumidor se encontrará protegido por la Ley de Protección al Consumidor dado que exige que las entidades reguladas por la ley deberán definir políticas y procedimientos que serán depositados en la Defensoría del Consumidor en un plazo como máximo de treinta días (Artículo 21).

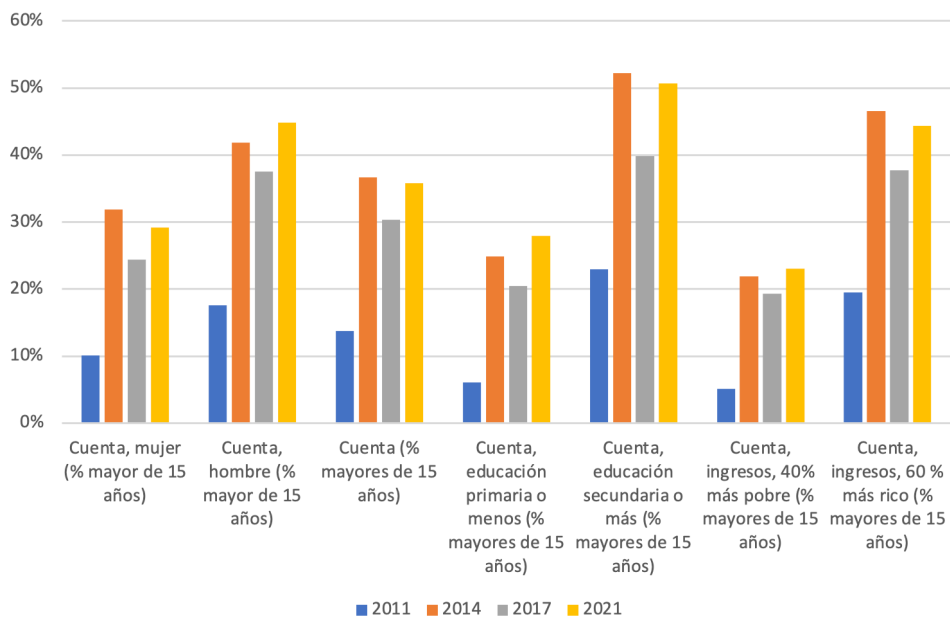
La ley se enmarca en la propuesta de Estrategia Nacional para la Inclusión Financiera que el BCR inició con los participantes y el gobierno. La ley la constituyen cuatro pilares: el primero, contempla una gama de productos desarrollados desde la ley hasta programas de transferencias condicionadas, remesas familiares, ahorro, crédito, micro seguros, micro pensiones, otros servicios y la implementación de la administración de sistemas de pagos móviles; segundo, aborda un conjunto de iniciativas transversales como el programa de educación financiera que desarrolla BCR y la SSF, una perspectiva de género dirigida a las mujeres como principales receptoras y emisoras de remesas, el emprendimiento y financiamiento a las mipyme, la protección al consumidor, la generación de información y la medición de los riesgos operativos, prevención del lavado de dinero y financiación del terrorismo y crédito; tercero, persigue los aspectos regulatorios de apoyo a la ley de garantías mobiliarias, factoraje, seguros y contratos de seguros, elementos de oferta como infraestructura de servicios, recolección y compilación de información de crédito y encuestas de demanda, en este punto, el BCR inicia una encuesta a partir de octubre de 2015;

y cuarto, acuerda la creación de la Comisión Nacional de Inclusión Financiera que defina los participantes y la gobernanza, entre otros.

Asimismo, reducir las carencias multidimensionales en servicios financieros como el acceso al crédito, las restricciones al endeudamiento y los costos de intermediación impactará favorablemente el empleo digno, el ingreso de las familias y los beneficios de las mipyme, reduciendo la desigualdad de riqueza e ingreso. Las encuestas de *Global Findex* 2011, 2014, 2017 y 2022 (*World Bank*, 2018; 2022) muestran las brechas existentes en el acceso a servicios financieros, entre 2011 a 2017, en penetración financiera, depósitos y retiros, pagos, préstamos y ahorro que se profundizan según: (i) hombres y mujeres; (ii) logro escolar; (iii) jóvenes y adultos; y (iv) nivel de ingreso.

En la Figura 18 se presenta el porcentaje de personas mayores de 15 años que poseen una cuenta en una entidad financiera que ha ido aumentando desde un 14 %, en 2011, un 37 %, en 2014, un descenso en 2017 hasta un 30 % y, en 2021, se elevó a 36 %, reflejando la necesidad de ampliar la cobertura, especialmente, por lo que la evidencia empírica muestra para países en vías de desarrollo. El acceso a una cuenta bancaria muestra las desigualdades de género donde el 24 % de las mujeres, entre 2011 a 2021, posee una cuenta bancaria en comparación al 35 % de los hombres. En la Figura 18 se muestra que la población con los menores niveles educativos, y por diferencias de ingresos, tienen cuentas bancarias en una baja proporción, reflejando la poca capacidad de generar ahorro y la realización de transacciones, principalmente, a través del uso del efectivo.

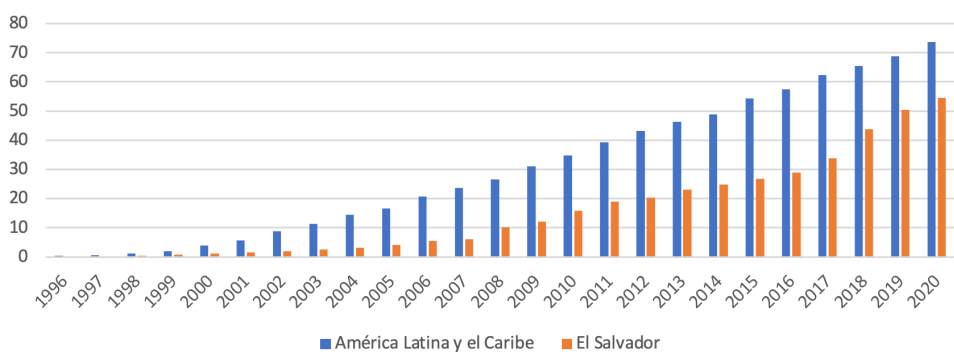
Figura 18
Población que dispone de cuenta bancaria (15 años y más)



Fuente: World Bank (2022).

Por otra parte, se considera necesario que la población disponga de un elevado nivel de educación financiera. El BCR (2016) realizó la encuesta *Resultados de la encuesta de medición de capacidades financieras*, que presentó un indicador de nivel de educación financiera empleando la metodología de OECD/INFE 2015 con un puntaje de 10.29 desglosado en 10.5 y 10.05 para hombres y mujeres. El puntaje desglosado en sector urbano y rural alcanzó 10.99 y 9.37, respectivamente. La comparación con otros países demuestra los bajos niveles de educación financiera en El Salvador frente a Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador con puntajes de 13.78, 13.6, 12.86 y 13.46. Mientras el porcentaje de la población salvadoreña con acceso a Internet en 2005 era de 4.2 % en América Latina se registraba un 16 %. En 2014, el porcentaje alcanzó un 24.8 % frente a un 48.8 % en América Latina. En 2020, obtuvo un 54.6 % de la población, mientras como media un 73.7 % de la población de la región tiene acceso a Internet (véase Figura 19).

Figura 19
Personas que usan Internet (% de la población)



Fuente: World Bank (2022).

Las encuestas de 2014, 2017 y 2021, respecto al uso del dinero electrónico, expone que el porcentaje de personas de 15 años y más ha sido 4 % hasta un 7 % de la población. Otro ejemplo es el envío de transferencias nacionales a través de dinero electrónico que entre estos mismos años ha oscilado entre un mínimo de 16 %, en 2021, y un máximo de 27 %, en 2017 (World Bank, 2022). En suma, la pobre alfabetización financiera y la insuficiencia en los derechos del consumidor es un común denominador que aumentará los riesgos operativos y cibernéticos, riesgo de lavado de activos, de crédito de mercado, manipulación del mercado que desencadenará una mayor probabilidad de riesgo sistémico en el sistema financiero salvadoreño.

ii. Emisión privada de criptoactivos o monedas digitales emitidas por los bancos centrales

El dinero y la oferta monetaria en una economía se pueden abordar desde dos perspectivas:

- La metalista, donde los mercados se formaron primero como resultado de la disposición inherente de los individuos al intercambio. Con el tiempo, el dinero surgió naturalmente para lubricar estos mercados al reducir drásticamente los costos de transacción y conciben el dinero como medio de intercambio. Su valor se deriva de las propiedades intrínsecas del producto básico que lo respalda, generalmente, un tipo de metal precioso (y de ahí

el término metalismo) o debido a algún tipo de restricción definido por el gobierno en la capacidad de emisión monetaria (reglas fiscales o monetarias como leyes de presupuesto equilibrado y responsabilidad fiscal y/o dolarización, integración monetaria o eurización). Bajo esta tradición, el gobierno se encuentra «atado de mano» por la Constitución de la República y un marco legal restrictivo para poder crear dinero público o dinero de alta potencia.

- La economía «chartalista» (Wray, 2004), donde el origen del dinero se encuentra fuera de los mercados privados y descansa dentro de la compleja red de relaciones sociales (de deuda) donde el Estado tiene un papel principal, los poderes legítimos y soberanos del órgano de gobierno hacen que el dinero sea «una criatura del estado» (Lerner, 1943). Su valor proviene de los poderes del sector público a través de la autoridad emisora de dinero. No hay nada espontáneo en su existencia; más bien, depende de lo que el Estado ha declarado aceptar como pago de impuestos, tasas y cuotas en las oficinas públicas. Es una unidad de cuenta, designada por una autoridad, para la codificación de las obligaciones de la deuda social.

En la creación de sistemas monetarios sólidos en las economías desarrolladas nunca puede escasear el dinero a la hora de satisfacer las necesidades más importantes de la sociedad. Desde estas dos visiones se puede delimitar el debate actual eligiendo la emisión de dinero por agentes privados (oro, plata o criptoactivos) o públicos (billetes y monedas emitidos por bancos centrales o áreas del tesoro).

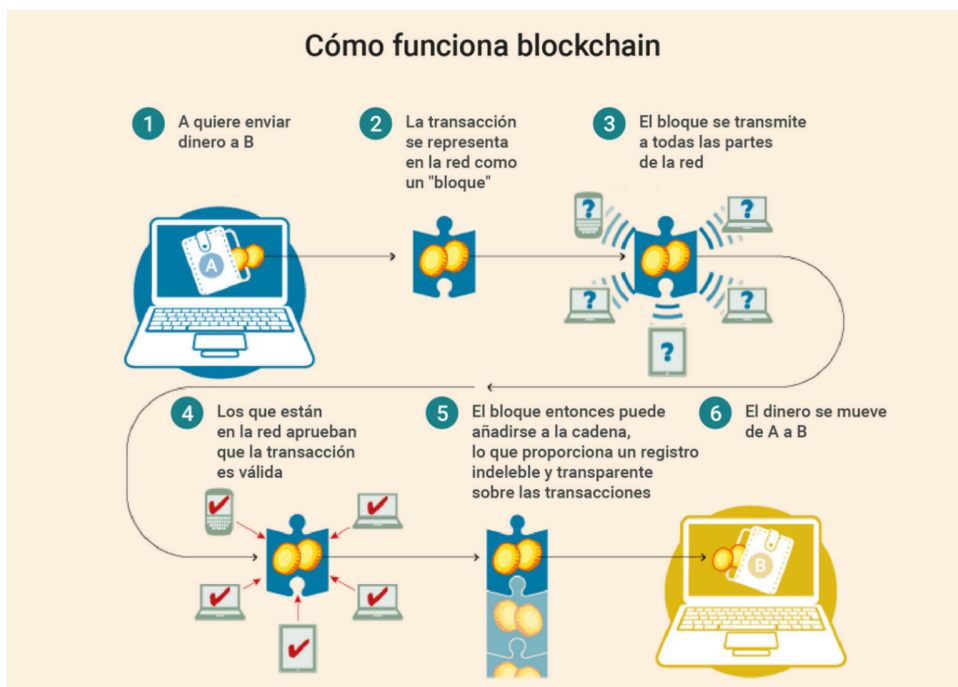
Con respecto a las brechas de desigualdad en inclusión financiera, la falta de acceso a Internet, un escaso ingreso y una pobre educación financiera nos preguntamos si el bitcón puede acelerar la inclusión financiera en El Salvador: a través de una menor dependencia del efectivo para los consumidores de bajos ingresos a costos asequibles y que masifiquen servicios electrónicos de crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), pagos y seguros. Cabrera (2021a) define el bitcón:

... como criptoactivo y denota activos digitales que usan criptografía para la seguridad y son monedas o tokens de libro

mayor de registros de contabilidad distribuidos (DLT) como las cadenas de bloques (*blockchains*), incluidos los tokens respaldados por activos (*stable coins*) para crear una base de datos que se mantiene a través de una red. (p. 8).

Figura 20

El sistema de pagos descentralizado del bitcóin



Fuente: INSIDER PRO (2020).

Las monedas basadas en Internet, como los bitcóins (BLCA), no son dinero electrónico porque no cumplen con la definición de moneda, ya que no es emitida o autorizada por un banco central o gobierno y, además, no son ampliamente aceptadas como un medio de intercambio. Los activos criptográficos, incluidos los BLCA, que no dan lugar a una reclamación sobre un emisor no califican como activos financieros dado que no se reconoce ningún pasivo de contraparte. Por otra parte, los cryptoactivos no cumplen con las funciones del dinero, como depósito valor, medio de pago y unidad de cuenta. El bitcóin es tan volátil que tiene poca utilidad como unidad de cuenta o reserva de valor. Su limitada aceptación para efectuar pagos restringe su uso

como medio de intercambio. La emisión descentralizada implica que no hay una entidad que respalde el activo, de modo que su aceptación se basa completamente en la confianza de los usuarios.

La Figura 20 ejemplifica el funcionamiento de un sistema de pagos descentralizado mediante un criptoactivo denominado bitcoin. Destaca la inexistencia de los reguladores, supervisores y el sistema financiero internacional. Se muestran solo dos sujetos: el que envía una transacción en bitcoin y la empresa o persona que recibe la transacción. El bloque se transmite a todas las partes de la red y todos los nodos pueden verificar de forma independiente la transacción y verificar que realmente tiene los bitcoins que desea enviar y que aún no los ha enviado previamente. Los «mineros» recopilarán las transacciones en un lote y comenzarán a tratar de resolver un problema computacionalmente intensivo. El primero en resolver el problema notifica a la red que se ha logrado la finalización. Todos los demás nodos pueden comprobar fácilmente si este minero está diciendo la verdad, en cuyo caso este nuevo lote, un bloque, se agrega a la cadena de bloques. Los bitcoins se acreditan en la billetera de la empresa.

De igual modo, en la Figura 20 se confirma que las actividades relacionadas con los activos criptográficos ya son y seguirán siendo más transfronterizas e intersectoriales, por diseño, que las actividades financieras tradicionales, mostradas en el sistema de pagos centralizados. Se amplifican los riesgos por la falta de una regulación internacional estandarizada y la ausencia de cooperación y coordinación internacionales, donde en los países desarrollados las regulaciones definen al bitcoin como activo criptográfico, mientras que solo en El Salvador el bitcoin se define como moneda de curso legal.

Los usuarios, así como los proveedores de activos criptográficos, están expuestos a elevados riesgos: la alta volatilidad del bitcoin, junto con las características tecnológicas y el anonimato, crean varios riesgos significativos para inversores y para los proveedores de servicios.

En referencia a el libro mayor distribuido, es una base de datos compartida y sincronizada de forma consensuada a través de una red de nodos informáticos:

- La tecnología de libro mayor distribuido (DLT) facilita el uso del sistema de libro mayor distribuido.
- Los registros de transacciones (libros mayores) se guardan en estos nodos y son visibles para cualquier persona.
- Las transacciones entre pares se realizan sin un intermediario como un banco.
- Transacciones verificadas por nodos (mineros) para doble gasto o falsificación
- *Blockchain* es un tipo de libro mayor distribuido y es la tecnología subyacente a bitcoin.

Entre los riesgos que describe la literatura en que incurren los activos criptográficos se mencionan: (i) El riesgo operativo y cibernético de los proveedores de billeteras y la plataforma de comercio criptográfico; (ii) El riesgo de mercado, crédito e incumplimiento de los emisores; (iii) El riesgo de emisión de activos; (iii) El riesgo de liquidez; (iv) Manipulación del mercado; (v) Venta errónea y fraude en la oferta de criptoactivos; y (vi) Riesgos de lavado de activos y combate al terrorismo (Cuervo *et al.*, 2019).

Al respecto, Taleb (2021) sostiene que el bitcoin es un criptoactivo especulativo, no puede ser un depósito de valor ni a corto ni a largo plazo (su valor esperado no es superior a cero), no puede funcionar como una cobertura fiable contra la inflación y no constituye un refugio seguro para las inversiones y un vehículo de protección para episodios catastróficos. Además, sostiene que las transacciones con bitcoin son demasiado caras y lentas. El bitcoin se podría considerar un intento de usar las nuevas tecnologías para evitar la desvalorización de las monedas. El hecho de que la oferta de bitcoin esté fijada en 21 millones de unidades es más una desventaja para los formuladores de política económica salvadoreña. Una moneda apropiada para El Salvador debería poder sobrellevar una expansión masiva de la oferta monetaria cuando las circunstancias

así lo demandan, como en el caso de las recesiones ocurridas en 2009 y 2020. Con la dolarización y el bitcóin no puede haber un prestamista de último recurso o un creador de mercado de último recurso capaz de operaciones de rescate sistémicas. Roubini (2018) explica que el carácter deflacionario anunciado con el bitcóin es un argumento fraudulento:

[...] dado que se ha dividido en tres ramas: Bitcóin Cash, Litecoin y Bitcóin Gold y cientos de otras criptomonedas se inventan cada día de manera que las criptomonedas “estables” están creando una oferta monetaria y devaluándola a un ritmo mucho más rápido que cualquier banco central importante hasta la fecha. (p. 1).

Las élites económicas tradicionales se adaptan y adoptan la iniciativa de implantar el bitcóin como moneda de curso legal producto de una naciente élite empresarial que controla el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Las crisis siempre han sido tiempos de auge para la experimentación monetaria: primero, la imposición de la dolarización desde 2001 hasta la actualidad; luego, la bitcoinización de la economía a partir de 2021. En el primer caso, cuando se dolarizó la economía, se argumentó que, a pesar de siete años de inflación baja, estabilidad cambiaria, grado de inversión en riesgo soberano y un sistema financiero solvente, la economía salvadoreña presentaba un débil crecimiento económico (el primer quinquenio de los noventa creció 4.8 % y el segundo quinquenio creció 2.7 %) y las tasas de interés se mantenían altas (19 % y 16.8 % en el primer y segundo quinquenio de los noventa).

A pesar de lo anterior, algunos costos de la dolarización que se pueden considerar son: se pierden los flujos provenientes del señoreaje, lo que implica un costo fiscal permanente, la eliminación del recurso al impuesto inflacionario en situaciones de estrechez fiscal y la posibilidad de una reducción del gasto público real mediante la inflación (especialmente, los salarios públicos), se endurecen las fuentes de financiamiento asociadas a la capacidad de emisión, se pierde la función de prestamista de última instancia mediante

emisión monetaria y el menor margen de maniobra fiscal en períodos tranquilos puede incrementar la sensibilidad a choques.

Es decir, que la dolarización era un proyecto político que comenzó con el primer gobierno de derecha que pone en marcha una serie de reformas orientadas hacia el mercado. Un elemento que subyace en el debate de la aprobación de la dolarización fue el papel del mercado en la asignación eficiente de los recursos en la economía, en otras palabras, la mano invisible de Adam Smith: es invisible sencillamente porque no existe. El dilema se situó en reducir el sector público y priorizar el rol del mercado y la iniciativa privada, a sabiendas que las instituciones públicas son fundamentales para estabilizar la tendencia a las crisis en el capitalismo.

Según Stiglitz (2016) esto «demuestra que los líderes que no están en contacto con sus electores son capaces de concebir sistemas que no convienen a sus ciudadanos» (p. 19); además, «esta es también una historia de lugares comunes expresados por unos políticos que no saben de economía y que crean su propia realidad, de posturas adoptadas en función de intereses políticos inmediatos pero que tienen enormes consecuencias a largo plazo» (p. 19).

En El Salvador tanto el tipo de cambio como las políticas monetarias han sido removidas desde 2001, y el espacio de actuación de la política fiscal es limitado dado que debe asumir una política fiscal restrictiva frente a los tenedores de bonos y organismos internacionales, que ha dado como consecuencia la aprobación de reglas fiscales como la Ley de Responsabilidad Fiscal. Las economías dolarizadas están desprovistas de las políticas de demanda para atenuar choques externos e internos. En la práctica, en aras de mantener la estabilidad financiera, una economía dolarizada termina «renunciando a la política fiscal» y a la formulación de una política económica independiente. Por otra parte, Vielman (2014) y Yeyati (2021) evalúan los efectos de la dolarización en la integración comercial y financiera con los Estados Unidos y países vecinos parcialmente dolarizados, un menor costo de financiamiento externo

y un desarrollo financiero (e inclusión financiera) y una inflación baja y estable.

Con respecto al tema, Vielman (2014) concluyó que la dolarización no consiguió los resultados esperados dado que la dolarización no expandió los flujos de comercio ni ha incrementado los flujos de inversión extranjera hacia la economía salvadoreña; el aumento de la apertura económica fue uno de los más bajo de la región centroamericana y en países de similar tamaño poblacional y: ... la contraposición de estas tres circunstancias, la reducción de las tasas de interés, el acceso limitado a créditos y la menor competencia en la industria bancaria; generan pérdidas de bienestar como consecuencia del menor financiamiento de la inversión productiva, esto conllevó a que en diez años de implementación de la dolarización no se alcanzó el pretendido crecimiento económico elevado y sostenido, que afirmaban los economistas que apoyaban la dolarización. (p. 88).

Por su parte, Yeyati (2021) no encuentra un efecto positivo de la dolarización en la integración comercial. El costo financiero local y el desarrollo del crédito presenta mayor vulnerabilidad ante las crisis internacionales. Respecto a una inflación baja y estable menciona que «la inflación salvadoreña estuvo por debajo de la de la región tanto antes como después de la dolarización, sin que esta acrecentara o redujera las diferencias» (p. 51).

Otro aporte lo hace Alvarado y Cabrera (2013) quienes confirman las conclusiones de Izurieta (2001):

Los escenarios simulados sobre un modelo stock-flujo para un choque externo para una economía dolarizada nos demuestra que la economía inicia una etapa de autodeterminación fiscal [política fiscal expansiva] en vista a mantener o expandir la demanda agregada, cuando la propensión media a importar es elevada [...], los efectos sobre el crecimiento se diluyen a sabiendas que un déficit comercial genera un déficit fiscal. La opción sugerida por la escuela de macroeconomía del nuevo

consenso o nueva macroeconomía clásica al populismo fiscal es la implantación de reglas fiscales que terminan por eliminar la política fiscal y que el formulador de política económica está totalmente desprovisto de formas de generar ingreso [disponible a los hogares] y proteger el empleo, por lo que la dolarización resulta ser un callejón sin salida. (p. 32).

Las economías dolarizadas obtienen dólares a través de las exportaciones, préstamos, venta de activos (incluyendo inversión extranjera directa), las remesas y la creación de dinero bancario (desarrollado en el apartado anterior) por la intermediación financiera. Para mantener el *stock* de dólares se deben aplicar todo un conjunto de políticas de austeridad encaminadas a la reducción del gasto público y privado a fin de reducir el déficit en cuenta corriente. Las existencias de dólares, al ser limitadas, le imponen un techo máximo al crecimiento económico. No es posible gestionar un patrón dólar y dolarizado en un régimen democrático, porque las sucesivas rondas de austeridad penalizarán al gobierno de turno.

El régimen monetario dolarizado es más propenso a las crisis en períodos de depresión mundial como las acontecidas en la crisis financiera de 2009 y la pandemia del COVID-19 (Yeyati, 2021). Desde la dolarización, las crisis de 2009 y 2020, se han capeado parcialmente a través de una política fiscal expansiva seguida de una etapa de política de endurecimiento fiscal a través de la deflación de precios internos, la caída de los salarios que deben adaptarse a los precios externos con efectos en altos índices de desempleo y subempleo, y la solicitud de un paquete de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En consecuencia, las economías que fijan su moneda a otra se enfrentan a períodos prolongados de desempleo, crisis y costos económicos enormes, en términos de desempleo elevado, pérdida de producción, un crecimiento bajo durante décadas, mayores niveles de pobreza y desigualdad. Si el tipo de cambio real sube se crea el déficit comercial y las importaciones superan a las exportaciones, porque el déficit hay que financiarlo a través de entradas de capital

por medio de inversión extranjera directa o deuda. Los problemas que plantea el incremento de deuda provocan un cambio de actitud de los acreedores a quienes les preocupa no poder recuperar el dinero. Esta irracionalidad del no pago se denominan frenazos de capital, deteniéndose el financiamiento a la economía abruptamente y, por ello, se entra en crisis de cesación de pagos.

Sin embargo, ahora que se introduce el bitcóin, se aduce falta de inclusión financiera con una moneda que obedece al libre mercado. Este fenómeno recurrente se basa en la idea instintiva de que la causa de los males económicos siempre es monetaria, así que también ha de ser monetario el remedio. O hay demasiado dinero (y eso provoca inflación) o hay poco (y el resultado es depresión). Si las fluctuaciones monetarias son la principal causa de fluctuaciones económicas, y se puede garantizar una oferta monetaria adecuada para sostener la actividad económica normal, no habrá necesidad de que el gobierno interfiera. Esto es el núcleo de la doctrina de los economistas comprometidos con el libre mercado.

Los costos de implementación del uso del bitcóin con la billetera Chivo alcanzan un monto de USD 203.3 millones que se desglosa en financiamiento al fideicomiso para operativizar la circulación de la moneda bitcóin en USD 150; proyecto *Criptofriendly* por USD 23.3 millones, y bono bitcóin USD 30 millones y se han adquirido 1801 tokens (por USD 85 millones). Según Athena, los salvadoreños que usan la billetera tienen en su poder monedas estables, es decir: «se vuelven portadores de monedas de ‘stable-dollars’ que solo son un certificado de los dólares reales. En ese punto, los salvadoreños poseen un activo respaldado por la entera fe y credibilidad del gobierno del señor (Nayib) Bukele» (Rauda, 2022, p.1). Aunque, alrededor de un millar de personas ha sufrido la suplantación de su identidad en el uso de la billetera Chivo y lo han denunciado en la Fiscalía que, de acuerdo con David (2021), el primero de abril la billetera sufrió un hackeo con el robo de varios millones de dólares.

Según Alvarez *et al.* (2022) encontraron que un 68 % de la

población encuestada conoce la existencia de la billetera Chivo; de los que la conocen, un 78 % intentó descargarla. Además, se detalla que un 40 % de las descargas se realizaron en septiembre de 2021, recién entrada en vigor la ley de adopción del bitcóin como moneda de uso legal; pero, en 2022 casi no ha habido descargas. Las principales razones por las que se realizó la descarga de la aplicación Chivo Wallet fue la entrega de un bono de USD 30.00 (razón más mencionada); otra, evitar el contacto por el COVID-19; y la tercera, para recibir remesas. Asimismo, el estudio reveló que de la mayoría de las empresas que aceptan bitcóin «son muy grandes» y que, en promedio, solo el 4.9 % de todas las ventas se pagan en bitcóin

En cuanto a las cifras publicadas por el BCR, entre enero y marzo, se confirma la poca aceptación del bitcóin entre los salvadoreños en los Estados Unidos, donde USD 29.3 millones se recibieron por medio de una billetera de criptomonedas, representando un 1.6 % de un total de USD 1,802.3 millones de remesas familiares. Por consiguiente, el éxito de los criptoactivos en la inclusión financiera conllevan que el Estado salvadoreño acometa inversiones importantes en aumentar las inversiones en Internet y la penetración de teléfonos inteligentes en la población de menores niveles de ingresos, aumentar los programas de educación financiera, fortalecer los derechos del consumidor sobre los riesgos derivados del uso de los criptoactivos, aceptación en las empresas, comercios e instituciones financieras, seguridad y privacidad y, en suma, desarrollar una normativa con el apoyo de expertos del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco de Pagos de Basilea, entre otros.

Por ello, Cabrera (2021a) sostiene que El Salvador debería restablecer las funciones de emisión monetaria del colón físico y digital al Banco Central de Reserva de El Salvador para apoyar con el 100 % de las políticas de demanda que poseen la mayoría de los países del mundo (política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria y aumentar el espacio a la política fiscal). La democratización de la emisión monetaria será «a través de la implementación de cuentas individuales con el banco central para cada consumidor y empresa

en su jurisdicción. Alternativamente, esas cuentas podrían estar garantizadas por el banco central, pero mantenidas con un amplio rango de instituciones financieras privadas» (p. 24).

En un sistema de dinero estatal, el soberano elige el dinero contable y luego impone el pago de impuestos en dicha unidad. En un sistema cambiario flexible, los pagarés del gobierno (moneda nacional) no son convertibles en divisas extranjeras o metales preciosos. Solo promete aceptar sus propios pagarés como única forma de pago a sí mismo, sobre todo mediante el pago de impuestos, tarifas, multas y tasas. De igual manera, los emisores privados de pagarés también prometen aceptar sus propios pasivos (cheques emitidos contra depósitos); por ejemplo, dentro del sistema de liquidación de cheques, los bancos salvadoreños aceptan cheques emitidos por otros bancos o retirar dinero en efectivo de los cajeros automáticos a cargo de una cuenta bancaria. Además, las entidades bancarias poseen pequeñas disponibilidades de billetes y monedas para algunos usuarios que demanden efectivo, y si requieren más moneda lo solicitan al banco central. Dado que el efectivo no genera rendimiento a las instituciones, es más costoso por el hecho de los gastos de las cajas blindadas, sistemas de seguridad y efectivos.

Un Estado monetariamente soberano es el proveedor monopolista de su moneda y puede emitir moneda de cualquier denominación en formas físicas o no físicas. Como tal, tiene una capacidad ilimitada para pagar los bienes que desea comprar, cumplir con los pagos prometidos en el futuro, y posee una capacidad ilimitada para proporcionar fondos a los otros sectores, por lo que la insolvencia y la bancarrota de este Estado no es posible, siempre puede pagar (Tymoigne y Randall Wray, 2013, p. 2).

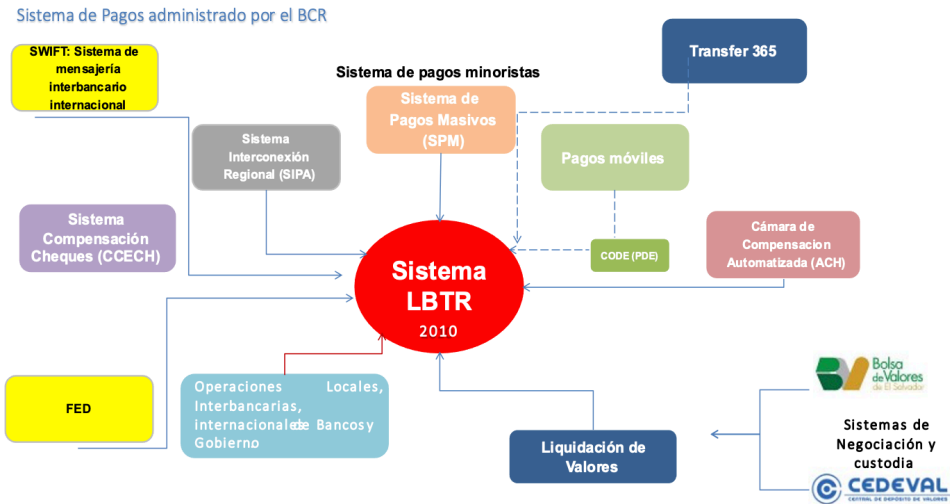
iii. Sistemas de pagos digitales inclusivos

Unos de los objetivos implícitos en la década de los noventa del proceso de saneamiento y privatización de la banca, era la propiedad privada del sistema de pagos y la creación del dinero

bancario por las élites empresariales. El sistema de pagos se asemeja al sistema circulatorio del cuerpo humano donde circulan las transacciones financieras entre los agentes económicos locales y el resto del mundo. Un sistema de pagos comprende el conjunto de instrumentos, normas y procedimientos por medio de los cuales se efectúan las transferencias de fondos entre agentes económicos. En el Sistema de Pagos de Alto Valor (SPAV) se procesan y liquidan tanto los pagos de importancia sistémica, como las operaciones directas entre bancos y otras instituciones financieras, y las transacciones en los mercados de valores y divisas. En el Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV) se compensan los pagos entre personas y empresas que se realizan utilizando medios de pago electrónicos como tarjetas de crédito y débito, cheques o transferencias y dinero electrónico (véase Figura 21).

Figura 21

Sistema de pagos de El Salvador



Fuente: elaboración propia con datos de BCR (2021).

El sistema de pagos en El Salvador es administrado por los bancos centrales donde «promueven los objetivos de seguridad y eficiencia en los sistemas existentes o en fase de diseño, evaluándolos en relación con estos objetivos e induciendo cambios si es necesario» (BIS, 2021). Donde identifican y evalúan los riesgos inherentes a los

sistemas de pagos y liquidación de valores y verificar que estos cuenten con mecanismos adecuados para su control, y las operaciones se procesen al menor coste y en el menor tiempo posible. En los sistemas de pagos confluyen el originador de la transacción, los bancos asociados, los reguladores y supervisores del sistema financiero y el sujeto donde finaliza la transacción.

A su vez, el BCR como regulador del sistema de pagos, tiene como principal función la vigilancia de los acuerdos contractuales de naturaleza privada y a aquellos procesos informáticos que, por sus características o dimensiones, resulten relevantes para la estabilidad del sistema de pagos. De un lado se encuentran los llamados cuasi-sistemas (acuerdos interbancarios de corresponsalía o de representación en sistemas de pago), que, sobre la base de contratos privados entre las entidades de crédito, se utilizan para la compensación y liquidación de las operaciones de sus clientes. De otro lado, es razonable establecer que los procedimientos para la compensación y liquidación de las operaciones realizadas con tarjetas bancarias de pago constituyen un auténtico sistema de pagos y deben ser también objeto de vigilancia. En la Figura 21 se muestra que la situación del sistema de Liquidación Bruta en tiempo real (LBTR) es un mecanismo automatizado para procesar transferencias de fondos entre los participantes del sistema y prestar servicios de liquidación a otros subsistemas de pagos.

Dentro del sistema se puede listar los subsistemas propiedad de accionista privados: la Cámara de Compensación Automatizada (ACH, por sus siglas en inglés), sistema de liquidación de valores, sistema de negociación y custodia, el sistema de pagos móviles o CODE y el sistema SWIFT (*Society for World Interbank Financial Telecommunication*) o el sistema de mensajería interbancario que utilizan la mayoría de los bancos del mundo para enviar mensajes.

Los sistemas públicos y administrados por el BCR son: el sistema de pagos masivos (SPM), Cámara de Compensación Electrónica de Cheques (CCECH), el sistema de interconexión

regional y el sistema *transfer 365* de transferencias entre diferentes bancos, pagos de tarjetas de crédito, préstamos o planillas y el sistema de pagos de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED). Las operaciones de medios de pago distintas al efectivo en 2020 nos muestran un valor de USD 97,210 millones que representan USD 261 millones en liquidaciones diarias que se han reducido ligeramente respecto a 2019 en USD 7 millones de operaciones diarias. Las categorías de mayor importancia relativa están las transferencias por banca electrónica, los cheques pagados en compensación, créditos directos y las transferencias por ACH.

Una parte importante de los integrantes del sistema financiero es cumplir con los marcos legales y normativos nacionales e internacionales para prevenir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el fraude cibernético; los enfoques reactivos a los delitos financieros se quedan cortos y pueden provocar pérdidas financieras y daños a la reputación. Por lo cual, la importancia de contar con un sistema de pagos centralizado se apoya en el monitoreo de una transacción donde la debida diligencia es fundamental, y donde las entidades del sistema financiero deben conocer a sus clientes y las unidades u oficialías de cumplimiento soportan la evaluación y vigilancia para prevenir los riesgos de criminalidad financiera en todas sus operaciones y en su red.

Los esfuerzos de las unidades de cumplimiento en el sistema garantizan el origen de las transacciones y el destino basado en las leyes de lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo y el fraude cibernético. En tanto, las empresas deben desarrollar sus transacciones financieras en el sistema de pagos centralizado para el cumplimiento de los marcos legales de las leyes de lavado de dinero y activos, y el cumplimiento del estándar internacional de las recomendaciones 40+9 que desarrolla el Fondo Monetario Internacional a sus países miembros (GAFIC, 2021).

Tabla 12
Operaciones de medios de pago distintos al efectivo (en millones de USD)

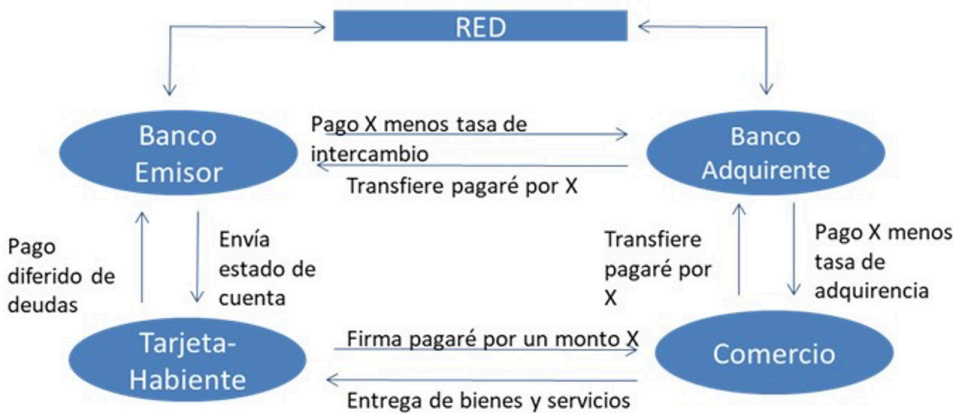
	2018	2019	2020
Cheques pagados en ventanilla	11,430	11,109	8,094
Cheques pagados en compensación	22,652	22,420	17,671
Transferencias en ventanilla	3,838	4,963	4,091
Transferencias por banca electrónica	28,977	31,580	32,893
Transferencias por kioskos	114	113	181
Transferencias por ACH	6,120	7,301	10,801
Débitos directos	672	729.32	618
Créditos directos	6,374	13,737	14,267
Otros	7,990	8,518	8,594
Total	88,167	99,741	97,210
Operaciones diarias	237	268	261

Fuente: BCR (2021).

Un nuevo modelo de desarrollo inclusivo parte del convencimiento que el sistema de pagos debe ser considerado como un bien público y no un medio de extracción de rentabilidad privada, sino reducir los costos de transacción, eliminar las barreras a la competencia para desarrollar la inclusión financiera y reducir el monopolio de los banqueros. Para el caso, el sistema de pagos por tarjetas de crédito cobra comisiones al inicio de la emisión del plástico denominado tasa de adquirencia y una tasa de redescuento por el uso de la red de comercios afiliados. En la Figura 22, se muestra como los titulares de las tarjetas pagan una cuota a la entidad emisora y a cambio recibirá la tarjeta plástica que le permite la adquisición de bienes y servicios en los establecimientos. Mientras, los establecimientos comerciales contratan con una entidad adquirente el servicio de pago con tarjeta por lo que disponen de una terminal de punto de venta (TPV) instalado por el banco adquirente.

Figura 22

Funcionamiento del sistema cuatripartito de tarjetas de pago



Fuente: Cabrera (2010c).

El proceso inicia cuando el tarjetahabiente adquiere una cantidad de bienes y servicios en un comercio afiliado a la red de tarjetas de pago de la que forma parte el consumidor y el comercio, o incluso otros sistemas con los que existen acuerdos de intercambio entre sistemas. El comercio entrega los bienes y servicios y a través de la terminal se procesa el pago con tarjeta. Se suceden una serie de pagos cuando el banco adquirente paga al comercio afiliado el valor de la transacción menos una tasa denominada de adquirencia o tasa de descuento que conlleva la prestación del servicio. Por su parte, la entidad emisora de la tarjeta reembolsa el valor de la transacción al banco adquirente, menos una tasa de intercambio.

El afianzamiento del poder de mercado por parte del sistema bancario privado salvadoreño ha agravado los elevados costes de los servicios de pago, que siguen siendo una de las deficiencias más persistentes del sistema de pagos existente. Un ejemplo son las altas tarifas cobradas a las comerciantes y consumidores asociadas con los pagos con tarjeta de crédito y débito (4.9 % del valor de una transacción en los comercios afiliados y 3.6 % por el uso) a pesar de la caída de los precios de los equipos en las redes de pago y elevadas barreras a la entrada entre redes de pago (Cabrera, 2010c).

En la tradición de Keynes (1936), Minsky (1986) y Galbraith (2014), la oferta de dinero se haya determinada por la demanda de créditos y las preferencias del público (motivo transacción, precaución y especulación). Según la teoría post-keynesiana, la causalidad está invertida para que los bancos abran cuentas y concedan créditos, no hace falta que primero tengan depósitos (Piégay y Rochon, 2006). La creación de créditos y depósitos bancarios (el dinero) se basa únicamente en la credibilidad y en las garantías ofrecidas por el prestario (Lavoie, 2005). La creación de esta moneda crediticia tampoco requiere que los bancos privados tengan a su disposición reservas excedentarias. También aquí la causalidad está invertida.

Al respecto, McLeay *et al.* (2014) investigadores del Banco de Inglaterra, demostraron que gran parte del dinero en una economía lo imprimen los bancos comerciales privados al conceder créditos y no los bancos centrales. En suma, casi todo el dinero en circulación tiene su origen como crédito o deuda del sistema bancario. Los bancos comerciales crean créditos y depósitos que, posteriormente, se encargan de conseguir los billetes de bancos emitidos por el banco central y demandados por sus clientes, así como de la reserva obligatoria exigidas por las leyes (Moore, 1988).

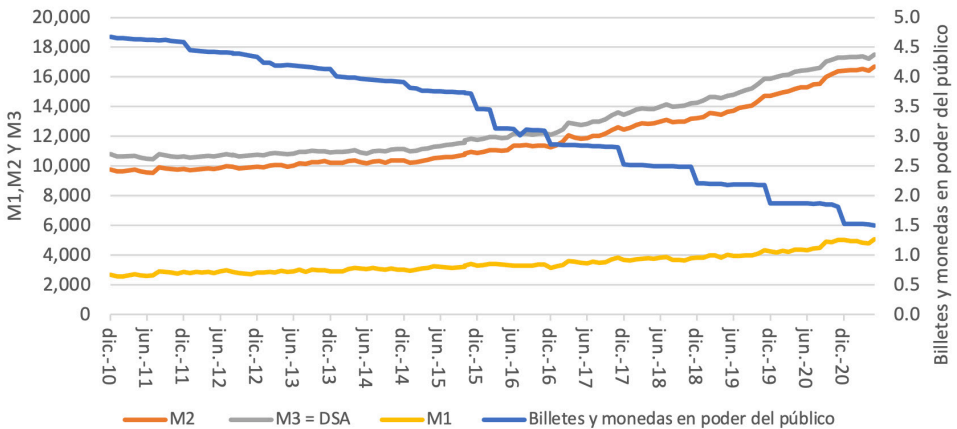
Una parte importante del dinero en circulación consiste en depósitos bancarios –cuentas corrientes, de ahorro o a plazo– que no son otra cosa que el papel moneda que un individuo deposita en un banco comercial y que se convierte en unidades monetarias inscritas en una cuenta personal. La representación del dinero por medio de depósitos bancarios constituye hoy la base de los sistemas de pago y en USA que soporta un 84 % del M2 (billetes y monedas en poder del público, depósitos de ahorro y a plazo), 96 % del M3 (billetes y monedas en poder del público, depósitos en cuenta corriente, depósitos de ahorro y a plazo, y títulos de emisión propia o dinero que realmente circula) (Petifor, 2017). La acción de prestar lo que crea los depósitos o dinero bancario, se transfiere de manera digital de un banco a otro.

En el caso salvadoreño, se corrobora la mayor creación de

dinero bancario, entre 2010 y 2020. Los depósitos bancarios al mes de mayo de 2021 representan el 95 % del M3 (véase Figura 23). Los bancos públicos, de 2002 a 2017, crearon con la acción de prestar desde el 6 % al 11 % de los depósitos, mientras, los bancos comerciales privados crearon el 94 % hasta el 89 % de los depósitos del agregado M3 (Cabrera, 2021b).

Figura 23

El Salvador: principales agregados monetarios entre 2010 a 2020



Fuente: BCR (2022).

Estas condiciones de poder de mercado, de creación de dinero a través del otorgamiento del crédito, cuestionan los sistemas de pagos centralizados, dado que los sistemas no pertenecen a los bancos centrales. La vuelta a la emisión monetaria y electrónica del colón por el BCR, junto a un sistema de pagos público, reducirá el excesivo poder del cartel de bancos, garantizará una transparencia sin precedentes con respecto a cuánto dinero se extrae del dinero privado o público, al otorgar automáticamente a cada residente (pero también a los no residentes seleccionados que comercian con residentes) una cuenta digital, un PIN y una aplicación web o telefónica que permite transferencias de dinero gratuitas e inmediatas, y plantarle competencia al dinero bancario emitido por los bancos comerciales, las cuentas simplificadas y billeteras electrónicas de las compañías telefónicas.

e. Seguridad ciudadana y cultura de paz

En la actualidad, se involucra más el concepto de seguridad ciudadana en las políticas públicas que el de seguridad pública, debido a que las diferentes connotaciones del concepto de seguridad ciudadana están vinculadas a la democracia como forma de gobierno, pues se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas en Latinoamérica, a la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de la fuerza del Estado, la criminalidad, la corrupción y exigirle al Estado garantías para la convivencia pacífica (Jiménez Larios, 2010).

De tal forma que, la seguridad ciudadana puede referirse a aspectos básicos como: a) La acción comunitaria organizada para la prevención de la violencia y la delincuencia; b) Una justicia accesible, ágil y eficaz, con un instrumento sólido de investigación y control del delito; y c) Una educación que se fundamente en el respeto a la ley, la tolerancia y la sana convivencia. Todo ello, daría como resultado, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, especialmente, en la reducción de los factores de riesgo de la violencia y las amenazas de la delincuencia. Este concepto de seguridad ciudadana engloba al concepto de seguridad pública que alude a las corporaciones policiales, a las instancias de investigación y control del delito, e incluso a las vinculaciones que dichas instancias puedan tener en determinadas coyunturas con el ejército o con los organismos de inteligencia del Estado, es decir, se circunscribe a las modalidades que el gobierno o el Estado utilizan para controlar la comisión de delitos en la sociedad. Por tanto, en la actualidad se transita en el horizonte de la seguridad ciudadana, que engloba a la seguridad pública (Jiménez Larios, 2010).

i. Política de Seguridad Ciudadana, Paz y Convivencia

Un aspecto clave de la reforma planteada en los Acuerdos de Paz fue la doctrina y concepción de seguridad. Contrario a las visiones tradicionales centradas en la seguridad nacional, los

Acuerdos de Paz ampliaron el concepto de seguridad para incluir al individuo. Asimismo, durante las negociaciones se reconocieron el rol partidista desempeñado por las Fuerzas Armadas, la orientación militar de la fuerza policial durante el conflicto armado y las acusaciones de sus vínculos con abusos de derechos humanos. Este reconocimiento fue importante para que las negociaciones se centraran en la reconceptualización de la seguridad y la reforma del sector seguridad, prestando especial atención a la distinción entre defensa nacional y seguridad pública. En los Acuerdos, la defensa nacional fue limitada a la garantía de la soberanía y la integridad territorial bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas; mientras que la comprensión de la seguridad pública se enfocó en el respeto de los derechos humanos a nivel individual y social, incluidos aspectos económicos, sociales y políticos (Peñate, como se citó en García Pinzón y Rojas Ospina, 2020).

En la reforma de seguridad se estableció un nuevo modelo de seguridad menos orientado al Estado y a la defensa militar y territorial, y más enfocado en la protección de los ciudadanos, que tuvo como efecto el arrebatamiento del poder a los militares. Por lo tanto, implicó una reconceptualización de la seguridad fundada en la democratización y que se concibe como parte de un proceso social en el cual el Estado salvadoreño debe ser garante y responsable del respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Aunque los Acuerdos de Paz consiguieron el fin de la guerra, no trajo una sensación de paz a El Salvador, y, desde la década de 1990, la problemática de seguridad cambió de naturaleza: la nueva ola de violencia criminal de las pandillas no amenazaba al Estado, sino el bienestar de los ciudadanos. En el período de posguerra, la ciudadanía identificó el desempleo y la delincuencia como los problemas más críticos; desde entonces el país ha experimentado altos niveles de delincuencia violenta y un aumento en la tasa de homicidios, donde las pandillas juveniles se convirtieron en el epítome de esa violencia (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020).

Tabla 13
Políticas de Seguridad en El Salvador, 1994-2019

Período presidencial	Nombre de la política	Legislación y acciones relevantes
1994-1999 Armando Calderón Sol	Plan de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de Seguridad Pública	Inicio de la reforma al Código Penal y Procesal Penal, la Ley Penitenciaria, recomendaciones presentadas en el Informe de la Comisión de la Verdad en 1993 que entraron en vigencia en 1998. Viceministerio de Seguridad Pública se convierte en el Ministerio de Seguridad Pública. Creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en 1996. Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (vigente por dos años).
1999-2004 Francisco Flores	Plan Nueva Alianza por la Seguridad Plan Mano Dura (primera estrategia directa de combate a las pandillas)	Ley Antimaras (2003). Sentencia de inconstitucionalidad de Ley Antimaras (2004). Creación de Fuerzas de Tarea Conjunta (policías y militares).
2004-2009 Antonio Saca	Plan Súper Mano Dura Plan Mano Amiga/Mano Extendida	Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Iliícitas Especiales (Segunda Ley Antimaras, 2004). Grupo de Tarea Antipandillas (GTA), conformado por policías y militares, y las Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), integrado por policías y fiscales.
2009-2014 Mauricio Funes	Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia Municipios Libres de Violencia o «Municipios Santuarios» «Tregua entre pandillas»	Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (2010). Creación de la Unidad Antipandillas en la PNC. Creación de Fuerzas Especiales de Reacción (FER), tres batallones para combatir a las pandillas en las zonas rurales.

Período presidencial	Nombre de la política	Legislación y acciones relevantes
2015-2019 Salvador Sánchez Cerén	Plan El Salvador Seguro (PEES) Medidas Extraordinarias de Seguridad Creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia	Aplicación de Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (2006) para juzgar a miembros de pandillas (2015). Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia avalando la Aplicación de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo (2015). Anteproyecto de Ley para la reinserción de pandillas (2015). Ley Especial contra el Delito de Extorsión (2015).
2019-actual Nayib Bukele	Plan Cuscatlán Plan Control Territorial (Fases I y II) Derogación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia	Creación de la Policía Rural Conjunta. Incremento en el número de policías y soldados desplegados en municipios con presencia de pandillas. Nombramiento de Mauricio Antonio Arriaza Chicas como director de la PNC.

Fuente: García Pinzón y Rojas Ospina (2020).

La dificultad para elaborar políticas de seguridad ciudadana en El Salvador se ha relacionado más con problemas estructurales y con la gestión de las políticas públicas que con el poder e incidencia de las pandillas. Dichas limitaciones en las políticas se relacionan con la falta de inversión y profesionalización en materia de justicia y seguridad, la ausencia de mecanismos de protección para los colectivos más vulnerables y, principalmente, por centrar esas políticas en la represión y persecución del delito, relegando la atención a la prevención y reinserción a un segundo plano, característica común en los países de América Latina donde la seguridad ciudadana se limita a las reformas al sistema judicial, auge de respuestas punitivas y el uso de la prisión como elemento disuasorio (Martínez Reyes y Navarro Pérez, 2021).

La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social (2015) plantea siete líneas estratégicas para la creación de una política integral de seguridad y convivencia ciudadana que sea sostenible y que pueda superar la situación actual de inseguridad y violencia en El Salvador, bajo el marco de un Estado democrático de Derecho:

Línea estratégica 1: lo más importante es prevenir la violencia y fortalecer la convivencia pacífica. Esta línea estratégica debe implementarse de manera articulada con las políticas sociales de educación, vivienda, urbanismo, salud, cultura, etcétera.

Línea estratégica 2: para mejorar la seguridad ciudadana se necesitan instituciones que funcionen. El punto más importante no es crear nuevas instituciones, sino modernizar, fortalecer y reorganizar las existentes, tanto en el nivel central como local. Se enfatiza, además, la necesidad de que las instituciones responsables de seguridad y justicia mejoren su capacidad de planificación sobre la base de información confiable.

Línea estratégica 3: para reducir la inseguridad se requiere de información, transparencia y rendición de cuentas. Se recomienda la creación de un sistema unificado e independiente de información sobre violencia, delincuencia e inseguridad –incluyendo un observatorio de violencia y delincuencia–, integrado por diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil en relación con la prevención y el control.

Línea estratégica 4: la seguridad ciudadana necesita de más y mejores recursos humanos. Para contar con una gestión más eficiente de la seguridad se necesita personal altamente profesionalizado en el diseño e implementación de políticas integrales de seguridad y convivencia en todos los niveles de gobierno. A nivel de control se debe priorizar la investigación científica del delito y, en particular, la investigación del crimen organizado, así como la capacitación en inteligencia policial.

Línea estratégica 5: la seguridad ciudadana exige más y mejor coordinación al interior y entre las instituciones. Se recomienda la creación de un Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Consejos Municipales cuya función sea garantizar la coordinación interinstitucional necesaria para la implementación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana; garantizar la

coordinación entre las instituciones del nivel central y local; asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y territorial; realizar análisis permanentes de la situación de violencia y delincuencia en el nivel nacional, departamentos y municipios, con base a información confiable y actualizada, monitorear la implementación de la política integral a fin de recomendar los correctivos necesarios.

Línea estratégica 6: el país necesita de una normativa penal y procesal coherente y una aplicación efectiva de la ley. Se recomienda llevar a cabo una revisión integral de la normativa penal, así como elaborar y socializar un proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana que regule todos los aspectos preventivos de la violencia.

Línea estratégica 7: para mejorar la seguridad ciudadana se necesita más eficiencia y un mayor volumen de recursos financieros. Además, se necesita más eficiencia en el uso de los recursos existentes. En este sentido, cualquier aumento de fondos debe estar acompañado de un proceso de reingeniería, de políticas y planes claros, de una administración transparente y de rendición de cuentas. Las prioridades para asignar nuevos recursos financieros son claras: a nivel central, la PNC, la FGR y Centros Penales; mientras que, a nivel local, el financiamiento de acciones coordinadas de prevención entre la PNC y los municipios son fundamentales.

ii. Acceso a la justicia

En la estructura contenida en la Constitución de 1983 de la República de El Salvador, el Capítulo Segundo del Título Primero salvaguarda los derechos sociales y los clasifica en cuatro secciones: familia; trabajo y seguridad social; educación, ciencia y cultura; salud pública y asistencia social. Dichos derechos son un resultado de la historia, de la construcción de la sociedad a través de las pasadas experiencias políticas y de la toma de decisiones que se ha realizado durante muchos años mediante el diálogo de distintos sectores y que buscan, sobre todo, mantener la paz y la convivencia civil. Fueron

especialmente importantes los acuerdos realizados en el contexto de la finalización del conflicto armado, como el de Ginebra de 1990, auspiciado por el entonces secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, cuya intención era terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país y reunificar la sociedad salvadoreña (Martínez Herrera, 2020).

En El Salvador se han aprobado leyes sobre la protección de grupos en situación de vulnerabilidad (niñez, adolescencia y juventud, mujeres, personas con discapacidad y pueblos indígenas) en el reconocimiento de sus derechos sociales, económicos y culturales. Entre las normas aprobadas se encuentran la Ley Integral para la Protección de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), la Ley de Juventud, la Ley de Medicamentos, la Ley de Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad y la Ley de Igualdad de Género, entre otras. A partir de la existencia de estos instrumentos legales y de políticas públicas que involucran a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), hay dos aspectos que requieren especial consideración: el acceso a las vías judiciales y administrativas para reclamar los DESC consagrados legalmente, y los medios para alcanzar esos derechos a través de las políticas públicas existentes (Comisión Internacional de Juristas, 2013).

Según el Observatorio sobre Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia, en El Salvador se presentan barreras de carácter institucional, sociales, culturales y económicas que dificultan el acceso a la justicia:

Barreras institucionales:

- De confianza: para 2016, el 30.7 % de la ciudadanía no tenía ninguna confianza en el poder judicial, el 46.5 % le tenía poca confianza, y solo un 8.5 % de las personas tenían mucha confianza en él.
- De información: en El Salvador se aprecia la falta de esfuerzos constantes para monitorear las barreras de información en el acceso a la justicia.
- De eficacia: El Salvador se encuentra bajo el promedio final en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de sus resoluciones,

llevándose la posición 65 de 113 países, de acuerdo al *World Justice Project* (2018).

- Formalismo y burocracia: se reportan formas más rudimentarias de acercamiento a la ciudadanía, pues las decisiones y criterios utilizados por la judicatura se expresan para los casos más emblemáticos y que revisten interés mediático.

Barreras sociales, culturales y económicas:

- Económicas: el salario mínimo de abogadas y abogados iguala –y puede superar– el honorario promedio de un profesional, lo que torna muy oneroso el acceso a servicios y representación jurídica. Para mitigar esto, El Salvador cuenta con la Procuraduría General de la República (PGR), organismo que presta asesoría y representación jurídica a la población vulnerable en materias de familia y administrativas.
- Geográficas y físicas: existen avances legislativos encaminados a crear y adaptar los edificios que albergan a las instituciones públicas (y de poderes judiciales) para hacerlos inclusivos a personas en situación de discapacidad, promoviendo así la accesibilidad universal en concordancia con las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.
- De género: según Ormusa (2019), las personas titulares de obligaciones de acceso a la justicia tienen actitudes de minimizar la violencia contra las mujeres, incluyendo su máxima expresión como es el feminicidio. No obstante, tampoco es posible justificar las actitudes discriminatorias y machistas por el desconocimiento cuando, a escala internacional, se reconocen los avances que ha tenido el país en las últimas dos décadas en el mejoramiento de la normativa nacional como: la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE) y Ley Especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres (LEIV).

iii. Política Nacional de Erradicación de todas las formas de Violencias de Género

La violencia, la desigualdad y la discriminación contra las mujeres son las principales formas de violación a sus derechos, afectando el derecho a la vida, a la no discriminación, a su seguridad personal, a su integridad física y emocional, a su dignidad, a su derecho a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento, o de prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, a su derecho a la tutela efectiva, a la igualdad real y la equidad. En El Salvador, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) es un avance fundamental en las responsabilidades del Estado para la tutela, protección y garantía de los derechos de las mujeres. Es la primera disposición jurídica vigente en el país que define, específicamente, a las mujeres como sujetas de derechos (ISDEMU, 2013).

Desde este marco ISDEMU propuso, en 2013, la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que establece lineamientos organizados en tres ámbitos de actuación y coordinación institucional:

- **Ámbito de prevención:** dará prioridad a las políticas públicas y programas que tengan como fin la prevención de los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, y la identificación temprana y focalización de los factores que la originan.
- **Ámbito de atención:** dará prioridad a políticas públicas que promuevan programas que tengan como fin atender, proteger y restablecer, de forma expedita y eficaz, los derechos de las víctimas directas e indirectas de los diferentes tipos y ámbitos de violencia contra las mujeres.
- **Ámbito de procuración y administración de justicia:** dará prioridad a políticas públicas que incluyan líneas de acción dirigidas a garantizar un sistema judicial y administrativo efectivo, adecuado, con celeridad ante los delitos de violencia perpetrados contra las mujeres; que garantice desde la etapa de la denuncia, el debido proceso en la investigación, la restitución, la rehabilitación, la indemnización, y las garantías de no repetición.

Además, define seis lineamientos de trabajo comunes que todas las instituciones con responsabilidades en el cumplimiento de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres tienen la obligación de incluir en sus políticas, normativas, planes y proyectos:

- Asignar recursos humanos y financieros garantizados, intransferibles e irreductibles para asegurar la implementación de las políticas sectoriales, planes, proyectos y acciones desarrolladas en el ejercicio de sus competencias.
- Armonizar la legislación y marcos normativos nacionales e institucionales de conformidad con los compromisos internacionales y legislación nacional en materia de derechos de las mujeres.
- Crear sistemas de información y estadísticas integrados, municipales, departamentales y nacionales sobre violencia contra las mujeres para recopilar, compilar y analizar indicadores cuantitativos y cualitativos sobre los distintos tipos y modalidades de violencia.
- Desarrollar programas de formación y capacitación profesional especializada con el propósito de fortalecer las habilidades, capacidades y competencias de servidores y servidoras públicos para hacer cumplir la LEIV.
- Promover programas de análisis, gestión de conocimiento y pensamiento crítico sobre la situación y condición de la violencia contra las mujeres en sus diferentes tipos y modalidades.
- Reconocer y promover la articulación y participación del movimiento feminista de mujeres y de defensoras de los derechos de las mujeres, en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, lineamientos, protocolos de actuación y coordinación, planes y estrategias a nivel municipal, departamental y nacional.

Posteriormente, en 2016, ISDEMU elabora el Plan Nacional de Igualdad 2016-2020, donde reconoce que los principales desafíos para el avance de la igualdad y la no discriminación de las mujeres en El Salvador están relacionados con el fortalecimiento de su autonomía económica, con el pleno acceso a una educación integral y una cultura que fomente la igualdad; las garantías para sus derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una vida libre de violencia, a

su plena participación en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y cultural del país.

Sin embargo, los esfuerzos políticos para la erradicación de formas violencia de género no contemplan únicamente a las mujeres, sino también a la población LGTBI, cuya discriminación:

... se trata de un fenómeno histórico que está estrechamente ligado a la pobreza, la marginación y la ignorancia e impide que las personas puedan desarrollarse física y moralmente de acuerdo con sus capacidades (...) y que ha llegado a manifestarse en marginación, segregación e incluso asesinatos o crímenes de odio. (Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría de Inclusión Social, 2012, p. 4).

Para ello, el Ministerio de Política y Seguridad Pública desarrolló en 2017 la Política Pública para la Atención de la Población LGTBI, que reconoce que este grupo poblacional se enfrenta diariamente con la violación de sus derechos humanos, como: el derecho a la vida, a la libertad, a circular libremente, a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni a ocasionar daño físico, psíquico o moral, a no ser molestado arbitrariamente en su vida privada, entre otros. Tampoco se respetan sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) cuando se niega el derecho al empleo digno, a una salud de calidad y a la educación.

Algunas líneas de acción de la Política Pública para la Atención de la Población LGTBI son las siguientes:

- Implementar todas las medidas para la prevención de crímenes, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas LGBTI.
- Recolectar y analizar estadísticas relevantes sobre el estigma y discriminación en razón de su orientación sexual, identidad de género o expresión de género.
- Asegurar que las líneas de investigación por delitos cometidos contra personas LGBTI permitan analizar si el hecho se basó en la orientación sexual, identidad o expresión de género de las víctimas.

- Asegurar medidas dirigidas a proteger a las personas LGBTI que se encuentran privadas de libertad.
- Impulsar reformas y/o nuevas normativas legislativas y administrativas a fin de asegurar su compatibilidad con el goce irrestricto de los derechos humanos de la población LGTBI.
- Establecer mecanismos de diálogo político con defensoras y defensores de derechos humanos de personas LGBTI, para facilitar su participación activa en la protección y tutela de sus derechos.

iv. Política que combata la corrupción e impunidad

Un instrumento valioso en la lucha contra la corrupción en El Salvador es la Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo es garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública para contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado. Esta ley promueve la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública, mediante procedimientos sencillos y expeditos (Asamblea Legislativa, 2011).

Sin embargo, la existencia de este tipo de leyes no garantiza resultados si su ejecución no se realiza de conformidad con lo planteado. Es así que el Observatorio Ciudadano de la Corrupción (2021), reconoce retrocesos en materia de lucha contra la corrupción en El Salvador, tras acciones como la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Fiscal General de la República por parte de la Asamblea Legislativa, el control del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), las propuestas de reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública presentadas ante la Asamblea Legislativa, la finalización del Convenio con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador y, más recientemente, la reforma a la Ley de la Carrera Judicial, lo confirman.

Respecto a la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) fue el instrumento fallido más reciente de la lucha contra la corrupción y la impunidad de las élites políticas que habían

gobernado el país durante las tres décadas anteriores. La CICIES fue propuesta por el presidente Nayib Bukele, tras firmar un acuerdo con la OEA en septiembre de 2019; sin embargo, sus atribuciones para accionar antes casos de corrupción estuvieron limitadas desde el principio. Esta problemática fue visibilizada por la propia CICIES y por organizaciones de la sociedad civil a principios de 2021, cuando plantearon la necesidad de otorgar mayores recursos y capacidades a la Comisión para lograr mayor efectividad en su trabajo. Fue en ese punto que se evidenciaron los límites del compromiso político del gobierno (Directorio Legislativo, 2021).

A partir de la consolidación del oficialismo, tras las elecciones legislativas de febrero, los jueces de la Sala de lo Constitucional y del fiscal general y jueces de paz, fueron destituidos y la CICIES, reevaluada hasta formalizar el cese de su actividad en junio de 2021. Los argumentos del oficialismo giraban en torno a la contratación por parte del secretario general de la OEA, Luis Almagro, de un político opositor a Bukele, que a su vez está siendo procesado por un caso de corrupción. A pesar de esto, otros factores deben ponerse sobre la mesa para analizar la decisión, entre ellos, la tensión y conflictividad de la relación entre el presidente y la sociedad civil, las denuncias por corrupción en el marco de la pandemia y las críticas locales e internacionales suscitadas por la destitución expeditiva de los magistrados (Directorio Legislativo, 2021).

En relación con lo anterior, para combatir la corrupción se recomienda respetar la separación y balance de poderes que permita el fortalecimiento democrático; el respeto a la independencia y autonomía judicial; el fortalecimiento de las instituciones de control, entre ellas el Instituto de Acceso a la Información Pública; incluir a los grupos vulnerables en las políticas anticorrupción, que han sido excluidos en la construcción de las políticas de transparencia y avanzar en la fiscalización del financiamiento y la rendición de cuentas de los partidos políticos. De igual forma, es necesaria la sostenibilidad de las acciones que permitan la reducción de la burocracia y los trámites en la administración pública, y continuar de forma coordinada las

acciones de extinción de dominio y la confiscación de activos producto de la corrupción (Observatorio Ciudadano de la Corrupción, 2021).

Los actos de corrupción, y más aún, la corrupción sistémica, minan la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y profundizan la marginalización de los sectores más desfavorecidos. Un espacio cívico abierto permite que actores no estatales (desde organizaciones no gubernamentales hasta empresas y ciudadanos/as) ejerzan un rol de control y monitoreo sobre sus gobernantes y el uso de los recursos públicos. Esto incluye el derecho a la libertad de expresión, asociación, reunión y privacidad (Directorio Legislativo, 2021).

f. Participación ciudadana y transparencia

La idea de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción hace parte de una lógica de acción pública que, en años recientes, asumió la denominación de *governance* (gobernanza) y que alude a la posibilidad de vincular al Estado y a la sociedad en la conducción de los destinos públicos, la cual ha propuesto una reorientación al debate sobre sus roles. Así, la gobernanza emerge como una estrategia política para que los Estados redefinan sus funciones; como una nueva forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social, como alternativa a la coerción para procurar la gobernabilidad democrática (Cano, 2008).

La democracia, entendida como la forma de gobierno en que los representantes se eligen a través de elecciones libres y pluralistas, se ha visto limitada históricamente por la visión cuantitativa a la que se asocia, definida en relación con el número de personas que la ejercen o como la participación de los ciudadanos a través de procesos electorales. Actualmente, esa visión se considera incompleta, pues la democracia por sí misma no crea condiciones sociales ni económicas necesarias para que los derechos se ejerzan eficazmente, por tanto, pasan a sumarse otra serie de exigencias para el funcionamiento de los sistemas democráticos. Es decir, no solo implica ciertos

procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad. Lo anterior constituye una visión cualitativa de la democracia que considera: elementos de información plural, veraz y de calidad; los derechos humanos como la libertad de expresión y de prensa; el acceso a la información; la transparencia y rendición de cuentas; y un papel positivo de los medios de comunicación (Carballo, 2014). Así pues, mientras más igualitaria y abundante sea la distribución de recursos como educación e información, mayor probabilidad de que las decisiones políticas de los ciudadanos sean acordes con sus intereses; asimismo, será más probable que los ciudadanos tengan la capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales (Morlino, 2005; Levine y Molina, como se citó en Carballo, 2014).

i. Política de Participación Ciudadana

La primera vez que se asumió la importancia que tiene la participación de la población en la toma de decisiones de carácter público, y de abrir espacios para ello, fue en la administración del presidente Mauricio Funes, bajo la cual se promulgó la primera Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en septiembre de 2013, e inspirada en la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

Se entiende por participación ciudadana en la gestión gubernamental el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (Secretaría para Asuntos Estratégicos y Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013, p. 11).

A partir de ese primer compromiso, en la segunda administración consecutiva del FMLN, en la presidencia de Salvador

Sánchez Cerén (2014-2019) inició la transformación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción a la Secretaría de Participación, Transparencia y Corrupción (SPTA), que tuvo como mandato:

Fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía e instituir instancias, mecanismos y procedimientos de transparencia en la gestión del gobierno central, coordinando la deliberación pública con las diferentes Instituciones Autónomas del gobierno y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios y sentar las bases para una democracia con más participación. (Secretaría de Participación, Transparencia y Corrupción, 2016, p. 6).

En este contexto, se hace efectiva la Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo (2016), que fomenta el involucramiento y protagonismo de las personas y sus organizaciones en la gestión pública y la construcción de un proyecto de país desde el enfoque del «buen vivir».

La Política de Participación Ciudadana, en sus versiones de 2013 y 2016, tienen como marco legal algunas leyes nacionales que buscan garantizar y regular el derecho de la participación en la gestión de políticas públicas, entre las que destacan:

- Ley de Acceso a la Información Pública
- Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro
- Ley de Ética Gubernamental
- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- Código Municipal
- Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
- Ley General de Juventud
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

La Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo (2016), establece los siguientes espacios y mecanismos de participación ciudadana (véase Tabla 14):

Tabla 14
Espacios y mecanismos para la participación ciudadana establecidos en la Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo

Espacios de participación ciudadana	Mecanismos de participación ciudadana
a. Audiencias públicas: sesiones públicas a nivel territorial para dialogar con la población temas de interés, de las cuales se llevará registro de los acuerdos alcanzados y los compromisos asumidos. b. Despachos abiertos: espacio de diálogo directo con la población que lo solicite, para tratar temas de su interés relacionados con la gestión y competencia institucional. c. Consejos temáticos o sectoriales: consejos integrados por instituciones gubernamentales y diversos actores de la sociedad con el propósito de dialogar, construir, impulsar y dar seguimiento a las políticas y planes nacionales o territoriales. d. Asambleas ciudadanas: constituidas en los municipios del país por las gobernaciones departamentales en coordinación con la SPTA y con representantes de organizaciones sociales, cuyo rol es promover el diálogo, la planificación y la coordinación con las instituciones públicas en los procesos de toma de decisiones estratégicas territoriales. e. Casas de cultura y convivencia: espacios públicos que facilitan la participación ciudadana y la gestión cultural, desde los que se impulsan iniciativas para el fortalecimiento del tejido organizativo, la promoción cultural, construcción de ciudadanía, convivencia social y prevención de la violencia. f. Ferias y festivales: espacios para acercarse e interactuar con la población. g. Cualquier otro que las instituciones consideren pertinente, sin distinción de su denominación, siempre y cuando su finalidad sea la promoción de la participación ciudadana.	a. Consultas ciudadanas: espacios de intercambio y recopilación de propuestas ciudadanas para la formulación, planificación y evaluación de las políticas, programas, presupuestos y proyectos de gestión pública. b. Planificación participativa: las instituciones del Órgano Ejecutivo procurarán, en coherencia con los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación, que la población participe en los procesos de planificación nacional y territorial, especialmente en la definición y priorización de estrategias con enfoque de corresponsabilidad. c. Rendición de cuentas: las y los titulares y servidores públicos con poder de decisión en el ámbito nacional, territorial o en el exterior, deberán rendir cuentas a la población para informar y justificar su gestión en lo técnico, administrativo, jurídico, financiero y transferencias a particulares. Estos ejercicios deberán realizarse al menos una vez al año, cuando sea requerido por temas o proyectos priorizados. d. Contraloría ciudadana: las instituciones permitirán que la población verifique y evalúe la implementación y resultados de las políticas, programas, proyectos, gestión e inversión pública institucional; facilitando la información y documentación útil y pertinente que sus contrapartes ciudadanas requieran para realizar procesos de contraloría, atendiendo a las recomendaciones que se emitan.

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (2016).

Sin embargo, según OXFAM (2021) no existen indicios que confirmen que la Política de Participación Ciudadana de 2016 forme

parte de las políticas vigentes del Gobierno de El Salvador. Esto enfatiza la poca estabilidad de las iniciativas sobre participación y la falta de apropiación de estas por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, las administraciones de gobierno 2009-2014 y 2014-2019, además de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, impulsaron actos anuales de rendición de cuentas de las instituciones frente a la ciudadanía, como parte de los mecanismos de la Política de Participación Ciudadana (PPC).

No obstante, el cambio de gobierno en 2019 implicó el cese de estos eventos. Un rastreo de los informes de rendición de cuentas de 48 instituciones del gobierno central reveló que la mayoría no presentó informe de rendición de cuentas correspondiente a 2019, algunas presentaron únicamente la memoria de labores o el listado de las principales actividades realizadas, como sustitutos del informe de rendición de cuentas. Aunque la PPC contemplaba otros mecanismos de participación como las consultas ciudadanas, la planificación participativa y la contraloría ciudadana, la mayoría de las instituciones impulsaron únicamente los eventos de rendición de cuentas, los cuales muchas veces se limitaban a informar los resultados de la gestión.

ii. Reformas a la Ley de Juventud

En el año 2012, dos décadas después de la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado salvadoreño reconoce, por primera vez, a la población joven como sujeta de derechos, adoptando una Política Nacional de Juventud y una La Ley General de Juventud, en la cual se considera joven a la persona comprendida en el rango de edad de los 15 a los 29 años, sin distinción de nacionalidad, etnia, género, religión, discapacidad, situaciones de vulnerabilidad o cualquier otra condición particular.

Esta ley reconoce, como uno de los derechos de la población joven, la participación política y democrática; a ser tomados en cuenta por el gobierno central y local en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, planes, proyectos y acciones dirigidas hacia

la juventud. De igual forma, establece su deber de ejercer el sufragio y participar activamente en la vida política, cívica, económica, cultural y comunitaria del país, fomentando su reconocimiento como sujetos de desarrollo (Instituto Nacional de la Juventud, 2012).

De la misma manera, entre 2012 y 2019, las juventudes promovieron, participaron y exigieron una serie de iniciativas ejecutadas por el Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). Sin embargo, a pesar de que el INJUVE realizó acciones que marcaron un antes y un después en cuanto a la apuesta por el desarrollo de la población joven, no fueron suficientes en la reducción de desigualdades, generación de oportunidades, lucha contra la violencia de género y promoción de la participación juvenil, debido a que el presupuesto asignado para el trabajo de la institución fue insuficiente y, con el tiempo, fue decreciendo. De tal forma que para el 2020, la asignación presupuestaria para el INJUVE y para al cumplimiento de la Política Nacional de Juventud, tuvo una reducción de aproximadamente un 54 %, es decir, que se redujo al mínimo para solo cubrir gastos de planilla, desmantelando con esto los programas dirigidos a las juventudes salvadoreñas que se habían impulsado en los gobiernos de 2017 y 2019 (Majano, 2021).

Majano (2021) señala que la institucionalidad del país no puede seguir siendo indiferente a los sectores progresistas, en especial a las juventudes, independientemente de su campo de lucha específica (feminismos, bienes naturales, derechos laborales, etc.), pues, son los derechos de las juventudes que deben de servir como elemento articulador y cohesionador que genere una apuesta de mediano y largo plazo en la lucha progresista.

Por su parte, Barret (s.f.) plantea que la educación que los jóvenes reciben en la escuela es un factor clave para afianzar su compromiso cívico y político. Establece que, si las escuelas permiten a sus estudiantes plantear cuestiones éticas, sociales, cívicas y políticas en el aula, les brindan ocasiones para discutir temas controvertidos,

los alientan a expresar sus propias opiniones y a escucharse unos a otros para explorar una variedad de perspectivas diferentes. Es así como los estudiantes tenderán a adquirir mayores niveles de interés, confianza y conocimiento sobre cuestiones políticas, lo que aumentará la probabilidad de que voten en el futuro.

También, repercute de manera positiva en el compromiso de los estudiantes que las escuelas funcionen según los principios democráticos, brindando oportunidades para que los estudiantes contribuyan a la toma de decisiones formales, por ejemplo, a través de representantes de la clase, consejos estudiantiles y representación del alumnado en grupos de trabajo. Las repercusiones sobre la educación son aún mayores si las escuelas adoptan un plan de estudios basado en competencias como el conocimiento y la comprensión de la política, el pensamiento analítico y crítico, la mentalidad cívica, la responsabilidad, la empatía, las habilidades de comunicación y cooperación, y la puesta en valor de la democracia, de modo que estén facultados para actuar como agentes autónomos capaces de desarrollar una acción cívica y política de manera efectiva.

iii. Fortalecimiento de las instituciones fiscalizadoras y de control del Estado

El Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2019), señala que:

... cuando el pueblo es soberano—tal como lo requiere la doctrina democrática—los asuntos públicos tienen que estar abiertos al escrutinio por parte de la sociedad, y quienes los manejan deben rendir cuentas de manera oportuna y confiable. La transparencia se refiere a un flujo de información oportuna y confiable, de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes, información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que aportan la información, y formar opiniones bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de decisión. (p. 8).

En El Salvador se lograron grandes avances en materia de transparencia gubernamental con el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como ente fiscalizador y rector de la correcta interpretación y aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), que aglutina la información pública de casi 300 instituciones obligadas en un portal central de transparencia. No obstante, cerca de la mitad de las alcaldías del país no han puesto a disposición información pública en el portal del IAIP, lo cual evidencia un desfase importante en el nivel de cumplimiento de obligaciones de transparencia activa. La institución responsable de ejecutar el proceso de fiscalización a todas las unidades y organismos del sector público, por medio de la auditoría externa y del juicio de cuentas, es la Corte de Cuentas de la República que, además, es un organismo independiente del Órgano Ejecutivo.

Al respecto, en 2021, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Acción Ciudadana (AC) y la Asociación Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos (TRACODA), generaron propuestas de reformas a la Ley de la Corte de Cuentas que pretenden dar a esta institución, mayores y mejores herramientas para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, así pues, tienen por objetivo fortalecer las capacidades de la Corte de Cuentas para fiscalizar el uso de fondos públicos y evitar dejar zonas exentas de control; además, evitar obstrucciones al ejercicio de este organismo y que las instituciones se nieguen a entregar información (FUSADES, 2021).

Algunas de las reformas planteadas para la Ley de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador para fortalecer la institución, fueron (Corte de Cuentas de la República, 2021):

- Ampliar el ámbito de fiscalización a todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sector privado y terceros que administren y/o ejecuten directa o indirectamente recursos de la hacienda pública o municipal, así como la ejecución del presupuesto en particular.

- Evaluar, calificar y aprobar a los candidatos que propongan las instituciones para las jefaturas de las unidades de auditoría interna, asimismo, aprobar su traslado o destitución.
- En caso de que se haya negado el ingreso a la entidad, acceso y entrega de la información o dilaciones indebidas que no permitan realizar la auditoría, la Corte le concederá un plazo de cinco días hábiles improrrogables para cumplir con lo solicitado. Vencido el plazo y no se haya atendido el requerimiento, la Corte acudirá ante el Juez de Paz de la localidad donde se encuentre la institución auditada, para que ordene el acceso irrestricto y la entrega de la información solicitada.
- Fortalecer las facultades de investigación teniendo acceso irrestricto a registros, archivos, sistemas informáticos, bases de datos y documentos que sustentan la información e inclusive a las operaciones en sí, en cuanto la naturaleza de la auditoría lo requiera, que resguarden las instituciones.

iv. Creación de espacios de diálogo y concertación del Estado

El diálogo es un proceso incluyente que reúne a un conjunto diverso de voces para crear un microcosmos de la sociedad en general. Para lograr un cambio sostenible, las personas deben desarrollar un sentido de apropiación común del proceso y convertirse en partes interesadas en la identificación de nuevos enfoques para abordar retos comunes. Adicionalmente, los participantes deben estar dispuestos a mostrar empatía hacia los demás, reconocer las diferencias, así como las áreas de coincidencias, y demostrar capacidad para el cambio (PNUD, 2009).

De acuerdo con Rayo (2013), la selección de los actores que deben participar en un espacio de diálogo está determinada, principalmente, por el objetivo que se pretende alcanzar, el nivel en que se trabajará (internacional, regional, nacional o local) y el carácter del diálogo, ya sea consultivo (corto plazo) o cooperativo (mediano, largo plazo o permanente), es decir, los actores deben estar directamente relacionados con las variables que se han escogido.

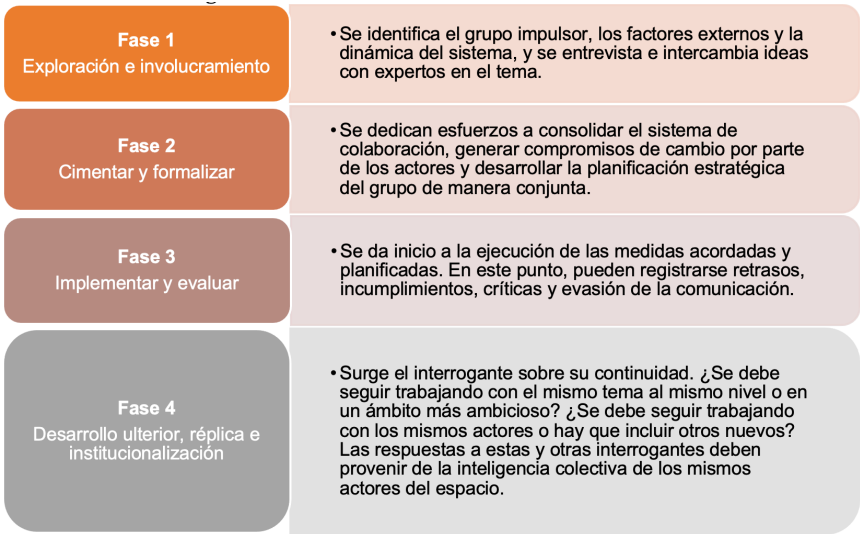
Estos diálogos deben ser estructurados como un proceso de trabajo y tener un objetivo común compartido por todos los actores. Además de estar enfocados en la búsqueda de consensos, el diseño conjunto de acciones y su respectiva implementación.

Por su transversalidad, los espacios de diálogo son una herramienta muy útil cuando se pretende abordar problemas o necesidades comunes y buscar soluciones en conjunto. Este enfoque puede aplicarse cuando una iniciativa solo pueda implementarse con el apoyo de varios grupos de actores y responsables de la toma de decisiones, o cuando se requiera la aceptación o validación de varios grupos de interés con respecto a una postura y se aspire a generar cambios coyunturales o de condiciones marco (Rayo, 2013).

Otras formas de conversación se enfocan en los síntomas más que en las causas fundamentales de los problemas. No obstante, encontrar soluciones sostenibles requiere tiempo y paciencia. El proceso de diálogo puede ser extremadamente lento e incremental, durando desde diez minutos hasta diez años. A menudo, las intervenciones únicas no funcionan para el tratamiento de las causas profundamente arraigadas de un conflicto o para abordar enteramente los asuntos complejos (PNUD, 2009).

El «modelo de cambio dialógico», desarrollado por el *Collective Leadership Institute* (CLI), se basa en la experiencia y los conocimientos del diálogo, y explica lo que debe tomarse en consideración para fomentar el diálogo orientado a la obtención de resultados (véase Figura 24).

Figura 24
Modelo de cambio dialógico



Fuente: elaboración propia con información de Rayo (2013).

En el marco de la acción política y su ejercicio, dentro de un auténtico contexto democrático, donde los actores sociales y políticos son copartícipes de las decisiones del desarrollo de un país, se requiere necesariamente construir herramientas para este fin, siendo una de ellas el diálogo y la negociación colaborativa. A pesar de esto, el descrédito respecto a los procesos de diálogo se produce por la degeneración de los componentes conceptuales, metodológicos y procedimentales que lo componen. Esto podría resumirse en dos aspectos: la debilidad de los procesos y la fragilidad de los acuerdos, lo que termina profundizando los conflictos, desgastando relaciones, polarizando posiciones, aumentando tensiones y, lamentablemente en ocasiones, generando hechos de violencia. De aquí la idea de asumir con verdadera responsabilidad política la acción de dialogar y negociar (FFLA y UMB, 2015).

Dentro de la gestión política, el diálogo como un primer elemento, y quizás el más poderoso, debe ser trabajado en la lógica del conflicto como un mecanismo que producirá cambios estructurales en la gestión de las políticas públicas, que serán positivos o negativos, dependiendo de la responsabilidad con la cual se asuman los procesos de intervención.

En este sentido, el diálogo permite establecer, por ejemplo, mecanismos de participación que no se refieren solo a la cantidad de participantes, aunque el tema de representatividad también es vital, sino a la capacidad de estos para discutir, tomar decisiones y asumir responsabilidades respecto a los consensos, elementos que incidirán directamente en la construcción y operación de la política pública. El diálogo obliga a trabajar sobre ejes transversales como la inclusión y la equidad en el enfoque de género e interculturalidad, reconstruyendo las relaciones desde los conceptos de aceptación y tolerancia. Estos aspectos, se perfeccionan en la idea de que lo fundamental es trabajar procesos políticos sin violencia en el marco del ejercicio y garantía de derechos (FFLA y UMB, 2015).

En El Salvador los espacios de diálogo han formado parte central del proceso de consolidación democrática como los Acuerdos de Paz, en 1992, que sentaron las bases para la proliferación de este tipo de iniciativas durante el período posconflicto, las cuales continúan siendo utilizadas como plataformas de discusión. En los últimos 25 años se identifican 32 esfuerzos institucionales para impulsar el diálogo entre multi actores, algunos de carácter temporal y otros permanentes, en los que han participado diversas organizaciones públicas, al igual que personas a título individual. Adicionalmente, existe evidencia sobre la creación de instancias de diálogo sectorial para el abordaje de coyunturas específicas durante los años 2014-2019 (véase Tabla 15).

Tabla 15
Espacios de diálogo en El Salvador liderados por el gobierno según entidad de coordinación (2014-2019)

Institución que coordina	Nombre	Instituciones participantes	Reuniones sostenidas
Secretaría de Cultura	Mesa de cultura del Programa de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado interno	11	9
	Consejo Nacional de Educación (CONED)	27	23
	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)	28	14
Secretaría de Gobernabilidad	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)	14	46

Institución que coordina	Nombre	Instituciones participantes	Reuniones sostenidas
Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción	Asambleas Ciudadanas	2	150
	Consejo consultivo ciudadano de seguimiento al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019	2	19
	Socialización del proyecto de presupuesto general del Estado 2017	4	12
Secretaría Técnica y de Planificación	Mesa fiscal	5	1
	Mesa de diálogo para el fortalecimiento al derecho de libertad sindical	5	7
	Grupo Consultivo de la Alianza para la Prosperidad	18	10
Vicepresidencia	Comité Consultivo de Inversión Privada	4	15
	Mesa de diálogo con AMCHAM	5	20
	Mesa de diálogo con la ANEP-GOES	3	10
	Mesa de diálogo con la Comisión Inter-gremial para la facilitación del Comercio-CIFACIL	2	25
	Mesa de diálogo para la construcción	3	20
	Mesa del café	5	6

Fuente: FUSADES (2018).

La efectividad de los planteamientos derivados de los esfuerzos de diálogo en la mayoría de las ocasiones no contó con el respaldo suficiente para su incorporación en la agenda nacional, por lo que el cumplimiento de los acuerdos se ha visto debilitado por la falta de institucionalización de las propuestas (FUSADES, 2018).

g. Resiliencia ante el cambio climático

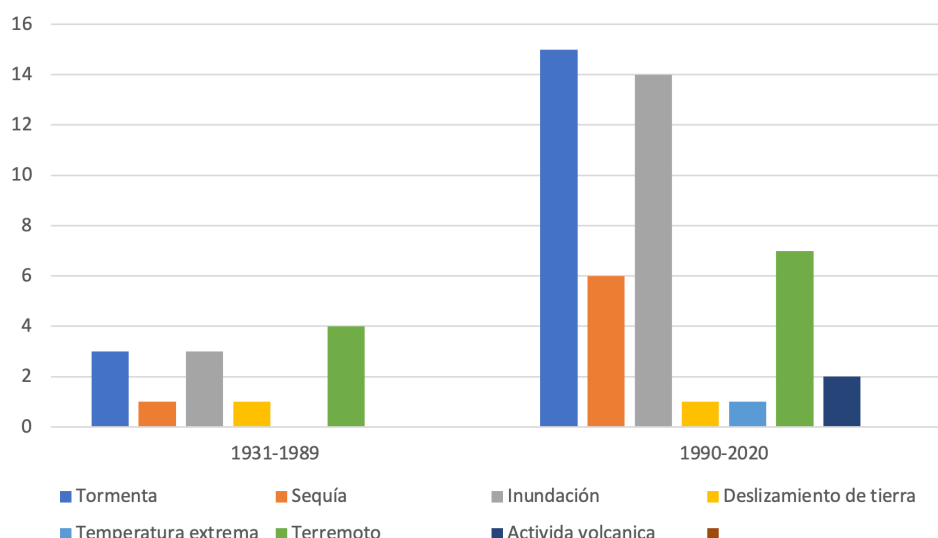
Amaya y Cabrera (2012) mostraron para Centroamérica las consecuencias negativas del aumento en las temperaturas globales, que ha incrementado la frecuencia y magnitud de eventos como ciclones, inundaciones, sequías y bajas presiones. El número de ocurrencias de fenómenos naturales derivadas de la base de datos sobre desastres internacionales (EMDAT, por sus siglas en inglés) del Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres (CRED) en la Universidad de Lovaina, presenta para El Salvador estadísticas de desastres naturales registrados desde 1902 hasta 2011 que hayan cumplido al menos uno de los criterios señalados a continuación: (i) Por lo menos 10 o más personas reportadas como muertos; (ii) Un

número de 100 damnificados reportados; (iii) Declaración de estado de emergencia; (iv) Solicitar asistencia internacional. La base de datos EMDAT, respecto a las clasificaciones de amenazas naturales o fenómenos climáticos, hidrológicos y meteorológicos, por ser de naturaleza homogénea, desarrolla estas comparaciones entre países.

En otro caso, a pesar de que las emisiones de gases de efecto invernadero en la región centroamericana son relativamente menores respecto a los países desarrollados, su exposición al cambio climático se ha manifestado ampliamente con mayor número de eventos climáticos e hidro-meteorológicos en los períodos de 1931 a 2011. Para El Salvador, se observan los efectos del cambio climático por el mayor número de amenazas hidrológicas, meteorológicas y climatológicas. En la Figura 25 se comparan el período 1931 a 1989 respecto al período 1990-2020, referidos por la literatura como de mayor crecimiento de amenazas (CEPAL, 2011; IPCC, 2007), mostrando el crecimiento de las tormentas tropicales y las inundaciones que se elevaron a 15 y 14 eventos respecto a los tres sucedidos entre 1931 a 1989.

Figura 25

El Salvador 1931-2020: tipo de eventos extremos climáticos y geofísicos



Fuente: EMDAT (2021).

Tabla 16
Ciclones tropicales y sistemas de baja presión con lluvias torrenciales en El Salvador

Año	Subtipo de desastre	Evento	Muertes totales	Daños totales ('000 \$)
1934	Ciclón	ND	2000	
1969	Ciclón	Francelia	2	1,600
1996	Ciclón	Cesar and Douglas	12	10
1997	Ciclón	Andrés	4	
1998	Ciclón	Mitch	475	388,100
2000	Ciclón	Keith	1	
2002	Ciclón	Isidore		
2005	Ciclón	Stan	69	355,700
2005	Ciclón	Adrián		
2007	Ciclón	Félix		
2009	Ciclón	Ida	275	939,000
2010	Ciclón	Agatha	10	20,000
2010	Ciclón	Tormenta Tropical Alex	6	
2010	Ciclón	Tormenta Tropical Matthew	1	
2017	Ciclón	Depresión Tropical 16/ Huracán Nate	10	
2020	Ciclón	Tormenta Tropical Amanda	31	220,000
1934-2020			2,896	1,924,410
1990-2020			894	1,922,810

Fuente: EMDAT (2021).

Los registros para El Salvador evidencian que los ciclones tropicales que han afectado al país desde 1934 hasta 2020, han aumentado en número de muertes y costos totales, según se muestra en la Tabla 16, donde se han agregado las muertes entre 1934 hasta 2020 en 2,896 muertes y USD 1,924 millones de costos totales.

El Índice de Riesgo Climático Global (IRC) de Germanwatch es un análisis basado en uno de los conjuntos de datos más fiables disponibles sobre los impactos de los eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados a ellos. Indica el nivel de exposición

y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos que los países deben entender como una advertencia para estar preparados para eventos climáticos más frecuentes y / o más severos en el futuro. De acuerdo con el IRC, El Salvador entre 200 a 2019, ocupa el puesto 28 de los países con mayor riesgo climático en el mundo (Eckstein *et al.*, 2021).

Según *International Monetary Fund* (IMF, 2021), el BID estima que el impacto económico del cambio climático podría alcanzar el 7.2 por ciento del PIB para 2030. Dada la exposición de El Salvador a los desastres naturales, se necesita una política activa para adaptarse al cambio climático: «Las autoridades comenzaron abordando estos temas en la recientemente emitida Estrategia de Gestión Financiera para el Riesgo de Desastres y están trabajando con instituciones internacionales para adoptar seguros paramétricos, emitir bonos verdes entre otras medidas» (IMF, 2022a, p. 20).

El Fondo Monetario Internacional recomienda que El Salvador integre los diferentes instrumentos de planificación relacionados con el cambio climático bajo el mismo marco, que emprenda una Evaluación Macroeconómica Climática en 2023, y trabaje con el Banco Mundial, las agencias de la ONU y el BID para aumentar la resiliencia a los desastres naturales (IMF, 2022a).

Al respecto, OXFAM y FUDECEN (2021) recomiendan un conjunto de políticas públicas que permita alcanzar una resiliencia ante el cambio climático a través de tres políticas públicas. Se describen a continuación.

i. Política de Gestión Integral de Riesgos por Desastres

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2017) encontró que el 88.7 % del territorio salvadoreño se considera zona de riesgo, y sobre esa superficie se asienta el 95.4 % de la población, siendo Cabañas, Morazán y Ahuachapán los departamentos de mayor vulnerabilidad.

En la medida que el riesgo es producto de procesos sociales particulares, es entonces producto directo o indirecto de los estilos o modelos de crecimiento y desarrollo impulsados. Es decir, se deben observar los riesgos y desastres en su relación intrínseca con los problemas del desarrollo y del manejo ambiental, entendiendo que los riesgos son generados por y dentro de estos procesos, tal como se presentan en nuestros países. Los problemas fundamentales que enfrenta el desarrollo en El Salvador, descritos en el apartado anterior, son los mismos factores que contribuyen a la permanente construcción de riesgos de desastres. Esta situación se convierte en un círculo vicioso entre deficiencias de desarrollo y crecientes limitantes para el desarrollo a raíz de mayor ocurrencia e impactos de desastres.

Para romper esta tendencia, es indispensable poner mayor énfasis en la gestión de riesgos como eje transversal en todos los aspectos del desarrollo humano sostenible. Todo ello implica el compromiso de nuevos actores en la problemática, como instancias de planificación del desarrollo, del medio ambiente, municipalidades, organizaciones comunitarias, banca multilateral y regional, sector privado, oenegés de desarrollo, etcétera. Es así como el objetivo final de la gestión de riesgos es garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible. En este sentido, corresponde a los conceptos de seguridad humana, democrática o integral.

Tradicionalmente, en nuestros países la seguridad (nacional) tiene una visión estatocéntrica, en la cual la persona es un elemento que suma dentro de la estructura del Estado, pero de ninguna manera es el sujeto del orden social y, por lo tanto, no se concibe como beneficiario principal de la seguridad, sino se destina para el Estado. Por el contrario, la seguridad democrática, coloca al ser humano como destinatario de la condición de seguridad y sujeto fundamental del orden social.

Es por ello por lo que uno de los objetivos de la acción pública

debe ser la «normalización» de los temas de seguridad, en otras palabras, trasladar problemas o temas del ámbito de emergencia y excepción de las políticas de seguridad, a las de regularidad y normatividad de las políticas de desarrollo (por ello, en países más avanzados en «seguridad integral» no es necesario una específica «gestión de riesgos»). La vulnerabilidad y el riesgo empezó a ser definido como función tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad. Así surge lo que Sanahuja (1999) llama el modelo conceptual prototipo del riesgo, que define al riesgo como producto de amenaza y vulnerabilidad:

$$\text{Riesgo} = \text{Exposición} \times \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$$

Se relaciona con lo que Cardona (1992), conservando esta conceptualización, propuso en 1985 eliminar la variable Exposición (E) por considerarla implícita en la Vulnerabilidad (V), sin que esto modificara la concepción original. Dicha formulación, entonces, fue planteada de la siguiente manera: una vez conocida la amenaza o peligro A_i , entendida como la probabilidad de que se presente un evento con una intensidad mayor o igual a i durante un período de exposición t , y conocida la vulnerabilidad V_e , entendida como la predisposición intrínseca de un elemento expuesto e a ser afectado o de ser susceptible a sufrir una pérdida ante la ocurrencia de un evento con una intensidad i , el riesgo R_{ie} puede entenderse como la probabilidad de que se presente una pérdida sobre el elemento e , como consecuencia de la ocurrencia de un evento con una intensidad mayor o igual a i :

$$R_{ie} = f(A_i, V_e)$$

Por otra parte, EMDAT estima las pérdidas económicas por desastres naturales, de 1930 a 2020, en USD 6,974 millones donde el 73.5 % de las pérdidas se han concentrado entre 1990 a 2020. Por tanto, las acciones necesarias reducen el riesgo de desastres que deben ser a escala de la región centroamericana donde se aborde el desarrollo y la compensación social para reducir la vulnerabilidad, en gestionar el riesgo de desastres y fortalecer la gestión territorial, gobernabilidad

y gobernanza, y gestión y recuperación de los desastres naturales (CEPRENAC y SICA, 2017).

ii. Política de Adaptación al Cambio Climático

En tanto, Amaya y Cabrera (2012) encontraron a través del índice de vulnerabilidad prevalente al cambio climático que el cambio climático global en El Salvador genera daños en los municipios, los cuales son acrecentados por la alta vulnerabilidad socioeconómica prevaleciente en sus territorios derivando en una alta exposición física de su población ante las amenazas naturales climatológicas, meteorológicas e hidrológicas. Estos altos niveles de exposición física, en poblaciones altamente vulnerables, repercuten en el ámbito económico y social. En el primero de los casos, la cuantificación de los daños se eleva a varios cientos de millones de dólares; estos recursos desplazan a la inversión pública y privada y reducen el *stock* de capital en detrimento del crecimiento económico territorial. En segundo lugar, afectan la esperanza de vida y en la calidad de esta, reduce las posibilidades de un desarrollo humano pleno en sus diferentes dimensiones.

Tabla 17
Los diez municipios con mayor vulnerabilidad socioeconómica en El Salvador

Departamentos	Exposición	Sensibilidad	Adaptabilidad	IVS
La Unión				
Lislique	0.460264	0.52275	0.724998	0.569337
San Miguel				
San Miguel	0.679538	0.439276	0.575869	0.564894
Chirilagua	0.569719	0.511685	0.602246	0.561217
Carolina	0.550812	0.504503	0.611607	0.555640
San Antonio	0.550812	0.492130	0.616231	0.553058
San Gerardo	0.550812	0.465227	0.631399	0.549146
Sesori	0.554415	0.466335	0.626491	0.549081
Nuevo Edén de San Juan	0.551656	0.465455	0.625935	0.547682

Departamentos	Exposición	Sensibilidad	Adaptabilidad	IVS
San Vicente				
San Vicente	0.683467	0.444498	0.507081	0.545015
Tecoluca	0.647414	0.450265	0.535698	0.544459
Total	0.579891	0.476212	0.605755	0.553953

Fuente: Amaya y Cabrera (2012).

En la Tabla 17 se muestran los municipios de Lislique, San Miguel, Chirilagua, Carolina y San Antonio como los de mayor vulnerabilidad socioeconómica al cambio climático en El Salvador. Este riesgo manifiesto es dinámico en el tiempo, las consecuencias del cambio climático en el país son evidentes y generan cambios en la distribución del riesgo a nivel territorial. Entre la época de 1971 a 1989 los municipios que presentaban riesgos asociados a inundaciones y deslizamientos eran menos que los identificados en el período 1990 a 2011 (Amaya y Cabrera, 2012). De acuerdo con lo anterior, la correlación en los municipios de mayor vulnerabilidad socioeconómica al cambio climático, también lo muestra en sus niveles de riesgo manifiesto a desastres naturales mayores como en el caso de Chirilagua, San Miguel, Tecoluca y San Vicente.

Por ello, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales lanzó en 2019 el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático que abordaba cuatro componentes: (i) Plan intersectorial de seguridad hídrica; (ii) Plan intersectorial agropecuario y de seguridad alimentaria; (iii) Plan sectorial de biodiversidad y servicios ecosistémicos; (iv) Plan sectorial de salud; (v) Plan sectorial de infraestructura y ciudades; y (vi) Plan sectorial de turismo.

Se agregan cuatro componentes necesarios:

Componente 1: fortalecimiento de capacidades nacionales para formulación e implementación de planes de adaptación.

Componente 2: planes de adaptación sectoriales e intersectoriales elaborados y difundidos.

Componente 3: marco de transparencia para la formulación y el seguimiento de los planes sectoriales e intersectoriales y del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático..

Componente 4: financiamiento para formulación e implementación de planes de adaptación.

Cuya misión era:

... instituir un marco común para la adaptación al cambio climático en El Salvador que conduzca a la reducción de los riesgos e impactos económicos, sociales y ambientales asociados al cambio climático, generando mayor resiliencia en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos y potenciando el desarrollo sostenible e incluyente del país. (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2019, p. 31).

iii. Política Integral de Gestión de Recursos Hídricos

La Universidad Centroamericana José Simeón Cañas afirmaba en un editorial que por más de 15 años las organizaciones sociales, ambientales, religiosas y académicas han presentado en la Asamblea Legislativa diferentes anteproyectos de ley para ratificar el derecho al agua y al saneamiento en el ordenamiento jurídico del país, y la aprobación de una Ley de Agua y Saneamiento que privilegie las necesidades de los grupos poblacionales que viven en situaciones más vulnerables, garantizando la seguridad hídrica y el acceso al agua de forma igualitaria, que permita el suministro continuo.

Pese a lo anterior, el 18 de junio de 2021, se presentó a iniciativa del presidente de la República un proyecto de Ley General de Recursos Hídricos (LGRH) que enfatizaba el desarrollo económico y tomaba en cuenta las propuestas de las organizaciones de garantizar el acceso al agua de forma igualitaria a la población salvadoreña. De acuerdo con esto, se reconoce el agua como un bien nacional de uso público y el Estado es el principal responsable de su gestión. Sin embargo, el anteproyecto del Gobierno excluye del dominio público a las aguas

lluvias y a las almacenadas artificialmente por particulares (Art. 4, LGRH y propuesta ciudadana de LGA). Además, ambos anteproyectos de ley reconocen entre sus principios al agua como un derecho humano (Art.7, LGRH y propuesta ciudadana de LGA), pero en la propuesta del Gobierno se eliminan principios importantes como el de participación ciudadana y el de enfoque de género.

Al respecto, se crea un ente gestor autónomo de derecho público adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales denominada Autoridad Salvadoreña del Agua (ASA) la cual estará controlada por el gobierno de turno y solo tendrá una representación de la sociedad civil. La ASA podrá conceder autorizaciones hasta por 15 años renovables para aprovechar o usar el agua con fines industriales, hidroeléctricos, comerciales, agropecuarios o de redes de abastecimiento de agua. Las juntas comunitarias de agua se equiparán con la empresa privada y pagarán la extracción del agua, por lo que, a criterio de la UCA, se sucede una privatización del recurso hídrico a través de las autorizaciones sin limitar la extracción de agua beneficiando a las empresas de bebidas, urbanizadoras, etcétera.

Por otra parte, la Alianza contra la Privatización del Agua sostiene que esta ley no incluye «lo propuesto por las organizaciones ambientales y sociales» y que no contiene todos los «puntos no negociables». Asimismo, sostienen que no garantiza la gestión sustentable del agua en El Salvador porque promueve un enfoque privatizador del agua, al otorgar autorizaciones de más de 15 años de cantidades de agua superiores a los 365000 metros cúbicos de agua; además de los impactos económicos que sufrirán las juntas de agua, asociaciones de regantes, pequeños productores/as, imponerles el pago de un canon a un desconocido por extracción del agua y vertido de la misma en los cuerpos receptores de agua. El marco legal no tiene un enfoque de género, condenando a las mujeres a la vulnerabilidad en la búsqueda del agua para sostener los hogares. Además, la Alianza contra la Privatización del Agua (2022) exige que en el reglamento de la Ley General de Recursos Hídricos se retomen las exigencias de las juntas comunitarias de agua con respecto a los cánones por uso de aguas vertidos y responsabilidades vinculadas al saneamiento.

h. Una justicia fiscal en la financiación del nuevo modelo

Se ha sostenido que en una economía dolarizada el espacio fiscal para implementar una política fiscal es limitado, dado la falta de políticas de demanda complementarias como la monetaria, financiera, cambiaria y crediticia. Una economía con elevados niveles de deuda puede optar para reducirla a: (i) Una mayor inflación, que impacta negativamente a los inversionistas y a los acreedores; (ii) La deflación de precios y salarios, que perjudica a los trabajadores y los deudores; (iii) La devaluación, dañina para los trabajadores en el largo plazo e imposible de desarrollar en la economía salvadoreña; (iv) El impago; (v) La recompra de la deuda a precios menores; y (vi) La elevación de las tasas implícitas de impuestos a los ingresos y el patrimonio a los hogares al décimo decil.

Los niveles de endeudamiento del sector público no financiero como % del PIB han llegado a representar el 87.7 % del PIB, en 2021, y se espera que en 2022 alcance un 84.8 % del PIB (véase Figura 10). La pregunta es: ¿qué hacer con este elevado volumen de deuda? Se destacan dos posturas de medidas económicas para El Salvador:

- Se recomienda la austeridad fiscal (contracción fiscal expansiva) y la deflación de precios internos (caída de salarios y beneficios). Giavazzi y Pagano (1996), Alessinay Perotti (1995) y Alessinay Ardagna (1998) han sostenido que el recorte en el gasto público conduce a la confianza en la política fiscal frente a tenedores de bonos e inversionistas internacionales. Escenario que supone una llegada de inversionistas al país que expandan la producción. Suponen «que una austeridad transitoria da paso a la recuperación por el hecho de persuadir a los inversores que déficits presupuestarios reducidos son controlables y el crecimiento sostenible» (Holland, 2016, p. 112). En tanto, Holland (2016), Reinhart y Rogoff (2010) argumentan que toda deuda gubernamental que supere el umbral crítico del 90 % del PIB puede terminar convirtiéndose en una significativa rémora para la economía. Es decir, que el sentido de la causalidad es bajar la ratio de la deuda a PIB mediante la

reducción de gastos y la deflación para, posteriormente, al ajuste fiscal eleve el crecimiento económico.

- Krugman (2012) sostiene que los grandes volúmenes de deuda pueden quedar rápidamente saldados con tal de elaborar una política de presupuesto equilibrado en un entorno de crecimiento positivo, de modo que al elevarse el PIB real a mayor ritmo que el endeudamiento, también la cuantía de la deuda acaba contrayéndose en términos reales con el paso de los meses. Es una herramienta de la política fiscal mediante la cual se puede impulsar el crecimiento sin aumentar los déficits en cuenta corriente y el déficit público. A su vez, Stiglitz (2016) explica:

Si alguien establece un impuesto y gasta los ingresos obtenidos de forma que el déficit no varía en términos absolutos, la economía crece. Ese efecto expansivo del gasto pesa más que el efecto de contracción del impuesto. Y si se escogen bien los gastos y los impuestos a los ricos, el multiplicador del presupuesto equilibrado puede ser amplio: \$1 de gasto añadido puede generar mucho más de \$1 de aumento del producto interno bruto. Además, si el dinero se gasta en bienes de inversión, que aumentarán la productividad, el incremento futuro de los ingresos fiscales mejorará las perspectivas a largo plazo de la situación fiscal del Estado. (p. 206).

Dentro de la primera corriente de austeridad o contracción fiscal expansiva, se encuentran las sucesivas misiones del Fondo Monetario Internacional para El Salvador, que proponen un paquete de consolidación fiscal (política fiscal restrictiva o austeridad) basado en medidas de alta calidad que ascienda aproximadamente a 4 % del PIB durante 2022 hasta 2024, transformando una posición del balance primario de 0.0 % en 2022 hasta 3.8 % en 2024 (IMF, 2022a). Una recomendación nada nueva y que venía proponiéndose, desde 2016, donde la misión recomendaba:

Un ajuste del balance primario concentrado en la primera etapa de al menos un 3 % del PIB en el período 2017-2019 es lo mínimo que se necesita para revertir la dinámica de la deuda

ascendente a mediano plazo y a mediano plazo se necesita un esfuerzo más importante para alcanzar la sostenibilidad. (IMF, 2016, p. 10).

Asimismo, se afirma que el ajuste fiscal conduce a una mayor producción dado que «... una posición fiscal más sólida y creíble, combinando con reformas estructurales vigorosas, crearían las condiciones para un repunte en el crecimiento, que se aproximaría al 3 % a mediano plazo» (IMF, 2016, p. 10). Al respecto, el directorio del IMF propone las siguientes medidas:

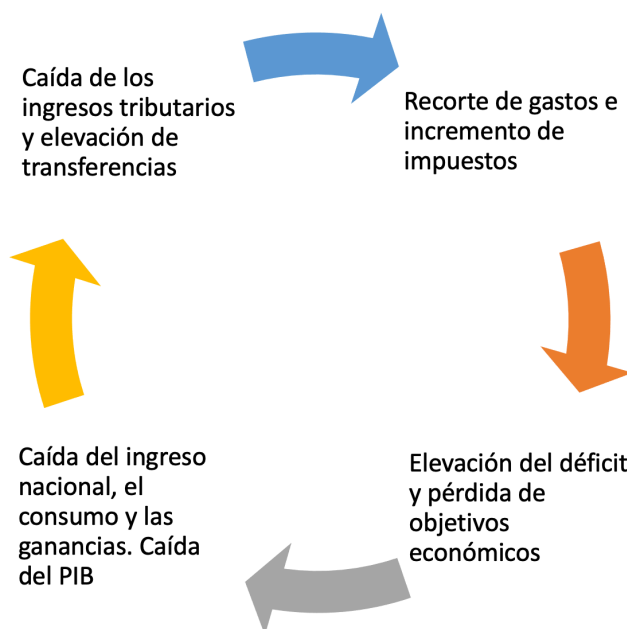
En el frente tributario, se podría considerar aumentar los impuestos especiales obsoletos sobre bienes que generan externalidades negativas ($\frac{1}{2}$ por ciento del PIB), alinear la tasa del IVA con los promedios regionales y de ALC ($\frac{1}{4}$ por ciento del PIB más), introducir un recargo en impuesto sobre las sociedades para grandes empresas ($\frac{1}{4}$ por ciento del PIB), la introducción de impuestos sobre las ganancias de capital y los servicios de transmisión (0.1 por ciento del PIB cada uno), un impuesto al carbono basado en las emisiones de CO₂ (0.3 por ciento del PIB), entre otros. También podría considerarse la introducción de un impuesto sobre la propiedad y la derogación de las exenciones del IVA y del impuesto sobre la renta. (IMF, 2022a, p. 18).

Prosigue el IMF:

Por el lado del gasto, son fundamentales las medidas para reajustar la masa salarial para hacer que los salarios del sector público sean consistentes con los del sector privado, eliminar las reglas de indexación (escalafones) y eliminar los despidos ($\frac{1}{4}$ por ciento del PIB). Una mejor focalización de los subsidios, particularmente en los combustibles fósiles, también es un área que puede generar ahorros ($\frac{1}{4}$ por ciento del PIB). También se podrían considerar los ahorros por transferencias a los gobiernos locales ($\frac{1}{2}$ por ciento del PIB) y la centralización de compras de bienes y grandes proyectos de inversión ($\frac{1}{4}$ por ciento del PIB). (IMF, 2022b, p. 18)

Figura 26

Efectos de la austeridad fiscal en la economía salvadoreña



Fuente: elaboración propia.

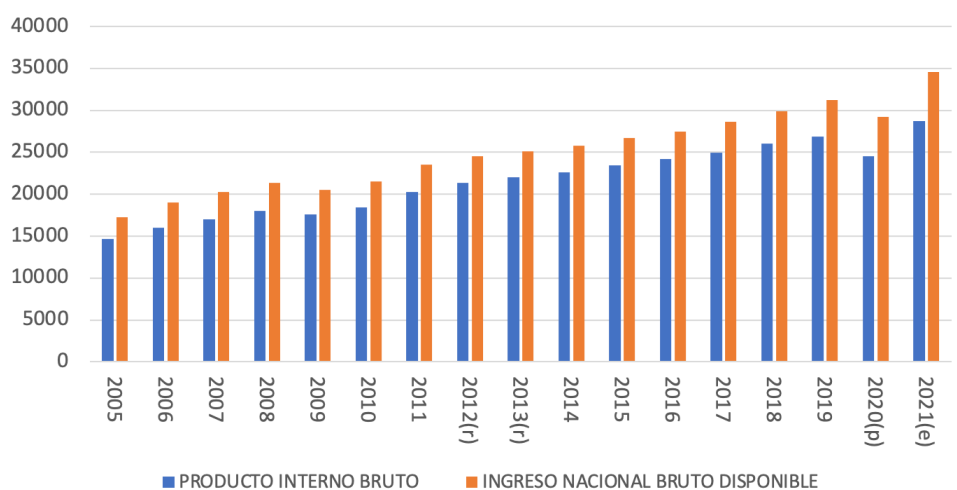
En el siguiente aspecto, Calero y Moroto (2013) sostienen que los impactos de implementar un conjunto de propuestas como las sugerida por el IMF de austeridad fiscal transitoria tendrá efectos negativos en el corto plazo, mayores en el crecimiento económico que producirán un círculo vicioso de más ajustes fiscales y más recesión. En la Figura 26 se muestran los efectos de la austeridad fiscal en la economía salvadoreña donde se refleja en los impactos de un recorte de gasto público (20 % del PIB) vía congelamiento de salarios públicos, pérdidas de empleo y reducción de subsidios. Por el lado de ingresos, el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) desde un 13 % hasta un 14.25 % producirán una caída en el ingreso disponible de los hogares salvadoreños que reducirá la demanda interna dado que el gasto en consumo de los hogares se vendría abajo y representa el 84 % del PIB dando como consecuencia que el crecimiento económico descenderá rápidamente. Los impuestos caerían por la menor demanda interna (gastos de consumo e inversión) elevando aún más el déficit primario y los niveles de deuda.

Tres elementos son necesarios del por qué se debe tomar con cautela la consolidación fiscal sugerida por IMF (2016; 2022a):

- El sentido de la causalidad estimada es un mayor crecimiento económico registrado produce una reducción de los niveles de deuda.
- La medida de solvencia o sostenibilidad fiscal en la que se ha calculado el ajuste no se basa en el Ingreso Nacional Disponible Bruto (INDB) dejando de lado la salida de beneficios para las casas matrices y la inyección de remesas familiares.
- La economía se encuentra en una trampa de bajo crecimiento económico (2.1 % entre 2012 a 2021) que se ha exacerbado con la dolarización.

Alvarado y Cabrera (2013) encontraron que los cambios en el crecimiento económico (DD_PIB1) preceden los cambios en la evolución de las ratios de la deuda/PIB (DC_PIB) a un nivel de significación del 5 % y la deuda no causa al crecimiento económico, concluyendo que el bajo crecimiento económico ha provocado la elevación del *stock* de deuda en El Salvador.

Figura 27
Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Bruto Disponible. Millones de USD

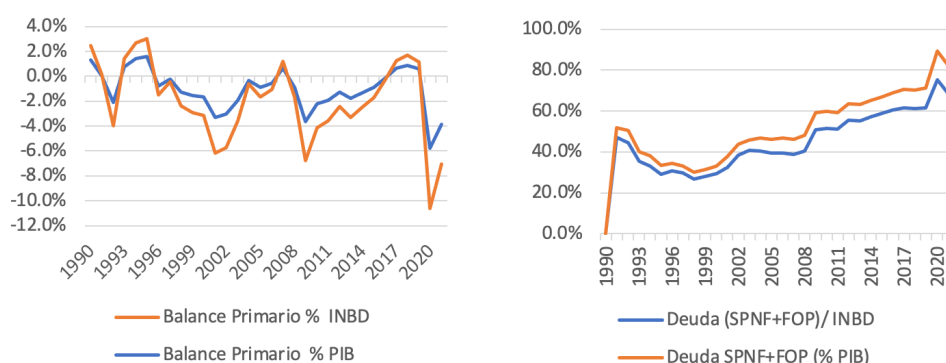


Fuente: BCR (2022).

Las medidas para computar la solvencia se basan en las ratios del balance primario y deuda del SPNF respecto al PIB, cuando debería ser estimadas respecto al Ingreso Nacional Bruto Disponible (INBD), que es la adición del PIB menos el pago neto de factores del exterior (las empresas pagos al exterior en concepto de *royalties* a sus casas matrices) más las transferencias externas netas (remesas familiares). En 2020 el PIB fue USD 24,563.02 millones y el INDB fue USD 29,234.67 (véase Figura 28).

Figura 28

El Salvador: saldo primario y deuda SPNF como % del PIB e INDB



Fuente: elaboración propia sobre BCR (2022).

La Figura 28 expone las fuertes diferencias entre las medidas del saldo fiscal primario respecto al PIB y INDB que en 2019 fueron superávits primarios de 0.6 % y 0.5 %. En 2021, la posición primaria respecto al PIB e INDB alcanzó -3.8 % y 3.2 %. La deuda del SPNF respecto al PIB y INDB, en 2019, fue de 71.3 % y 61.5 %, en 2021, la deuda respecto al PIB e INDB fue de 82.4 % y 68.6 %, una reducción de 13.8 puntos porcentuales de deuda por lo que los escenarios de sostenibilidad fiscal serían mucho menores al 4 % sugerido por el IMF (2022a) de 2022 a 2024 (véase Figura 29).

En cuanto a una austeridad transitoria no da paso a la recuperación, el fuerte ajuste fiscal minimiza los efectos contractivos en el crecimiento, que harían que no disminuya la ratio Deuda/PIB, y sean necesarios sucesivos esfuerzos de austeridad con notables impactos en

el ingreso de la población. Este enfoque sugerido por IMF, se apoya en la infravaloración de los multiplicadores del gasto que estiman 0.5 en el corto plazo y 0.2 en el mediano plazo, siendo inferiores a los estimados por el BCR (multiplicador de corto plazo entre 0.6 y 0.7, llegando hasta un punto porcentual en el mediano y largo plazo). La CEPAL estima un multiplicador de 1.3 % (Amaya, 2018). La caída del crecimiento económico por los programas de austeridad se estima alrededor de 1 % en los tres años sugeridos del ajuste por el IMF.

En el estudio de Amaya *et al.* (2022) de la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN), los autores desarrollaron el análisis de multiplicadores fiscales para medir el impacto de las medidas de ajuste fiscal en El Salvador sugeridas por el Fondo Monetario Internacional y, encontraron que el Gobierno de El Salvador (GOES) ha ido más allá de forma más rápida y con magnitudes mayores a algunas recomendaciones propuestas por el IMF (2022a), en el artículo IV, como la reducción del FODES y subsidios que han impactado en sectores vulnerables y en particular en las mujeres (véase Tabla 18).

Tabla 18
Efectos estimados por el ajuste fiscal en marcha y esperado

Medidas según programa	PIB%	Pobreza extrema	Pobreza	Crecimiento de desigualdad	Mujeres en pobreza
Reducción del FODES	1.6%	229,903	400,658	NE	208,310
Reducción de subsidios	0.6%	16,857	46,926	19,845	25000
Ajustes de salarios públicos y congelación de contrataciones	2.5%	NE	NE	NE	NE
Aumento del IVA	2.30%	7622	49,190	86,084	26070
Aumento del impuesto sobre la renta	0.41%	NE	NE	NE	NE
Total	7.4%	254,382	496,774	105,929	259,380

Fuente: Salinas *et al.* (2022).

La Tabla 18 resume los impactos estimados de las medidas de austeridad fiscal implantados por el GOES y las medidas propuestas por el IMF (2022a) que provocan una reducción en el crecimiento económico, pobreza, pobreza extrema en la población y en las mujeres, junto a un incremento en la desigualdad desde la perspectiva de ingresos (coeficiente de Gini) acumulado en los próximos dos años y medio de implementados. La reducción implantada por el GOES del FODES 1 % del PIB se estima que hará que el crecimiento económico nominal se reduzca en un 1.6 % y que 400,658 personas se integran a las estimaciones de pobreza y 229,903 personas sean pobres extremos, mientras que 208,310 pobres son mujeres, siendo Chalatenango, La Libertad y la Paz, los tres departamentos con más efectos negativos en la pobreza.

La sugerencia de IMF (2022a) de elevar el IVA desde un 13 % a un 15 % ocasionaría una reducción en el valor agregado de actividades económicas por USD 344 millones para el segundo trimestre. Este es el impacto inmediato de mayor importancia debido a que se genera un 96 % del efecto total del ajuste en IVA, posterior al primer año se acumula una reducción de USD 447 millones de dólares en el PIB y al cabo del segundo año el efecto negativo se estima en USD 212 millones de dólares para el PIB (Salinas *et al.*, 2022). La pobreza por el incremento de 1.25 % llegará hasta 49,190 personas en pobreza relativa de las cuales 26,070 serían mujeres. Así mismo, el impacto del IVA en la pobreza extrema implica que 7,622 personas pasarían a esta condición de implementarse esta medida y 4,040 de ellas serían mujeres. Por su parte, el impacto en la desigualdad de ingresos es aún mayor, puesto que 86,084 personas experimentarían un incremento de la desigualdad. En la Tabla 18 acumula todos los efectos en alrededor del 7.4 % del PIB, un aumento de 496,774 nuevos pobres y 229,903 pobres extremos y 259,380 mujeres y un aumento de la desigualdad en 105,929 personas.

Los déficits y la deuda pública son consecuencias desafortunadas de los déficits comerciales porque los gastos del gobierno tienden a aumentar, estabilizando los ingresos y el empleo,

a medida que aumentan los déficits comerciales. En suma, las diferencias internacionales en competitividad (basadas en los costos laborales unitarios reales y la complejidad de las exportaciones) conducen a un comercio desequilibrado. Para el caso salvadoreño, Cabrera Melgar (2010a) estimó que para el período de 1990 hasta 2008 son los déficits en cuenta corriente los que causan los déficits fiscales en función de los bajos niveles de productividad laboral, los menores niveles de complejidad de las exportaciones y el incremento de los precios relativos de los servicios respecto a los bienes.

Por tanto, el patrón comercial y de la complejidad tiene efectos en el crecimiento potencial o patrón restringido por la balanza de pagos. Una economía no puede crecer en el largo plazo más allá de la tasa de crecimiento que le impone el equilibrio de sus cuentas externas⁷, tal como demuestran las estimaciones de Pacheco y Thirlwall (2006) para el período 1977 a 2002 del 2.04 %, (CEPAL, como se citó en Glower, 2013) con un crecimiento estimado de 2.26 % para el período 2001 a 2011, Aquino (2020) con un 2.2 % para el período 1990-2019 y Cáceres (2018) con un crecimiento estimado de largo plazo de 2.56 % entre 1990 y 2021. En resumen, el crecimiento ha oscilado entre 2.2 % hasta 2.56 %, según las distintas estimaciones que confirman que la economía se encuentra en una trampa de bajo crecimiento económico y que el proceso de austeridad fiscal tendrá efectos contraccionistas en la economía salvadoreña (véase Figura 29).

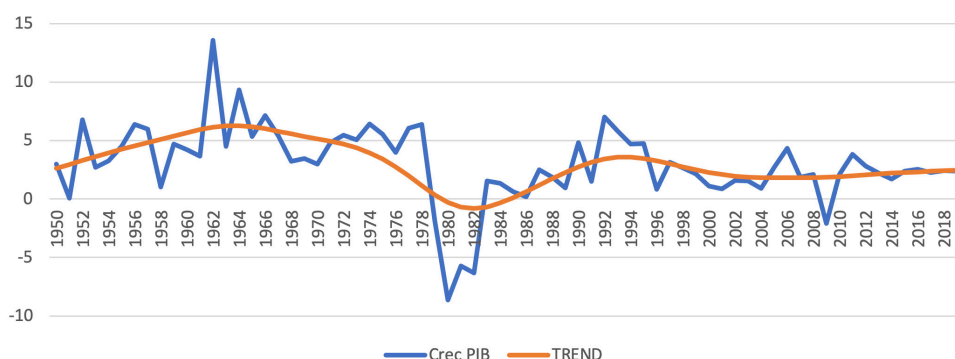
Para crecer en condiciones de equilibrio de balanza de pagos, deben orientarse políticas gubernamentales para superar las

⁷ El modelo de crecimiento Thirlwall (2011) asume que los ingresos en la cuenta de capital no pueden financiar indefinidamente los déficits en la cuenta corriente. De igual forma, descarta el papel de los precios relativos para alcanzar la tasa de crecimiento con equilibrio comercial por considerarlos un mecanismo demasiado neoclásico. Estos dos son, en esencia, los supuestos que le permiten a Thirlwall concluir que el crecimiento queda explicado por el patrón de especialización productiva. Asimismo, pone todo el énfasis tan solo en un aspecto de este patrón, como lo son las condiciones de demanda de los bienes exportados e importados reflejadas en sus respectivas elasticidades ingreso de la demanda (Clavijo Cortes y Ros Bosch, 2015). La tasa de crecimiento de equilibrio de la balanza de pagos depende de las tasas de crecimiento a largo plazo de las exportaciones reales y de la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones reales.

limitaciones del sector externo, pero ¿cómo lograrlo?, la respuesta es aumentar la tasa de crecimiento de las exportaciones complejas y reducir la elasticidad de ingreso de las importaciones.

Figura 29

El Salvador: tasas de crecimiento económico real observado y potencial



Fuente: elaboración propia sobre BCR (2022).

Y en el campo fiscal, una Política del Multiplicador de Crecimiento Equilibrado, mediante la cual se puede impulsar el crecimiento sin aumentar los déficits en cuenta corriente y fiscales, que se apoye en las acciones que se describen a continuación.

i. Política de Tributación Inclusiva

Los niveles elevados de deuda y déficit fiscal actuales, con la política del multiplicador del presupuesto equilibrando la austeridad, si se dirige contra los contribuyentes más ricos, no tiene por qué perjudicar la demanda agregada ni el crecimiento económico. Una Política de Tributación Inclusiva donde la financiación del gasto social y la inversión se apoyen en la implantación del impuesto al patrimonio a 110 personas denominadas ultrarricas, y que poseen una riqueza que para 2019 alcanzaba los USD 8.9 mil millones (OXFAM y FUDECEN, 2021) e impuestos directos que graven las herencias, sucesiones y donaciones (véase Tabla 19). Para ello:

- Incrementar hasta en un 20 % la tasa efectiva que paga el décimo decil superior en escala de ingresos en el impuesto sobre la renta

y eliminando los principales gastos tributarios de este decil. Los deciles 9 y 8 también se pueden grabar con una tasa media efectiva del 10 %.

- Incrementar la participación de los impuestos directos en la recaudación tributaria total para reducir la regresividad y desigualdad: pasar del 40.2 % al 60 %, entre 2021 y 2030, a través de la implementación de impuestos a la riqueza o patrimonio, predial e impuesto sobre la renta.
- Desarrollar esfuerzos para reducir la evasión y elusión fiscal mediante el fortalecimiento de la Agencia Tributaria donde se separe a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda para constituir la en una entidad autónoma.
- Facultar a la DGII para realizar de manera exclusiva la administración de los impuestos, así como el cobro de las deudas tributarias, ya sea en su fase voluntaria o ejecutiva, para evitar duplicidad de funciones con otras instituciones públicas (por ejemplo, la Fiscalía General de la República) y el entorpecimiento de los procesos.
- Incrementar el presupuesto de la Agencia Tributaria y el número de auditores para todos los impuestos internos.
- Reducir la evasión del IVA en ocho puntos, entre 2023 a 2025; es factible con las medidas anteriores que también permitirán reducir la evasión del resto de impuestos.

Tabla 19

El Salvador: tabla de aplicación de impuesto al patrimonio

Grupo de riqueza	Tramos de patrimonio	Tasas de impuesto anual
Top 1 %	Más de USD 5 millones	1.5 %
Top 1 %	USD 1 millón hasta USD 4.99 millones	1.0 %

Fuente: Alvarado *et al.* (2020).

El combate a la evasión de impuestos a través de paraísos fiscales tiene un caso en FUSADES, quien vendió una microfinanciera por USD 50 millones y los recursos se destinaron hacia el paraíso fiscal de Bermudas en dos sociedades con ventajas fiscales (Alvarado, 2017). Mientras, el expresidente Alfredo Cristiani posee 16 empresas,

creadas entre 1989 a 2004, registradas en paraísos fiscales: cuatro, en las Islas Vírgenes Británicas, y ocho, en Panamá (EFE, 2021).

Por otra parte, los incrementos del gasto social e inversión acompañado de aumentos en los impuestos propuestos, hacen crecer el Producto Interno Bruto (PIB) porque el efecto estimulador del gasto supera el efecto contraccionista de la cantidad correspondiente de los impuestos a los más ricos; el efecto multiplicador puede ser muy alto, es decir, el incremento del PIB puede multiplicar el incremento del gasto. Además, es necesario revisar el gasto tributario, aumentar la función de empleador de último recurso y la inversión pública.

Un nuevo modelo de financiación territorial descentralizado que se apoye en las brechas de desigualdad multidimensional encontradas, y se restablezca las transferencias de ingresos del FODES a los gobiernos municipales. Se estiman USD 300 millones de recaudación anual por el impuesto al patrimonio y USD 100 millones de recaudación anual del IVA y USD 100 millones en impuesto sobre la renta, con lo que la recaudación anual alcanzaría USD 500 millones al año que, en un plazo de seis años, cubriría el incremento de la deuda por la pandemia.

ii. Política de Endeudamiento Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2013) define esta política como:

... una combinación particular de instrumentos disponibles de endeudamiento que apuntan hacia una estructura de portafolio, escogida para ser implementada durante un período determinado y satisfacer ciertos objetivos de política definidos con antelación. En este sentido, previo a la discusión sobre los aspectos específicos del diseño de la estrategia deseada de deuda, resulta conveniente describir las herramientas con que cuentan los gestores de la deuda en el ejercicio de sus actividades. (p. 19).

Los altos niveles de deuda alcanzados hasta 2021 respecto al PIB e INDB fue de 87.7 % y 80.9 %; requieren no solo la política de multiplicador presupuesto equilibrado sino un manejo activo en el portafolio de deuda (la concentración de la deuda en 2021 representó un 65.4 % en deuda externa y un 34.6 % en deuda interna). Es decir, una estrategia de gestión de la deuda en el mediano plazo y que se estructure una política de endeudamiento plurianual basada en un enfoque de administración de pasivos que incluya: perfil de maduración de la deuda de corto a largo plazo para reducir las presiones en el flujo de caja y obtención de tasas competitivas (el 100 % de las emisiones de deuda externa en títulos valores concentradas en un plazo mayor de un año, pero en la deuda interna la emisión de títulos valores en un 45 % están en el corto plazo y un 54.7 % en más de un año), composición por tipo de interés, por tipo de fuente (bonos o préstamos) que confirme si es necesario una estrategia de renegociación y recompra de la deuda, la posibilidad de recompra de deuda mediante reformas en los marcos legales existentes, y democratizar el acceso a los hogares de las letras del tesoro y CETES, a través de la emisión de participación de baja denominación que no implique pasar por la bolsa de valores sino poder adquirir deuda mediante los bancos públicos o aplicaciones en teléfonos celulares.

La represión financiera es otra estrategia de reducción de la deuda y donde el Estado posee un público cautivo como los fondos de pensiones, bancos y otros tenedores de deuda pública a comprar y a conservar un gran volumen de deuda. Luego, el Ministerio de Hacienda procede a pagar un tipo de interés nominal reducido por cada bono 7.5 % (LETES o CETES) o la deuda suscrita con el BCR a una tasa de interés de no mercado sin incorporar el diferencial del riesgo país (23.63 % al 26 de mayo de 2022) y dentro de un entorno de inflación positivo (6.5 % al mes de abril de 2022), dando como resultado que los tipos de interés real de la deuda pública resulten ser efectivamente negativos y reduciéndose el valor de la deuda con el paso del tiempo.

Los riesgos inherentes en la gestión de la deuda se encuentra el riesgo de mercado donde se pueden suceder cambios en el saldo de la

deuda como en el servicio de esta por variaciones en la tasa de interés, de tipo de cambio e inflación. El riesgo de refinanciación, o *rollover*, es la imposibilidad de acceder a créditos o hacerlo en condiciones fuera de mercado (por ejemplo, optar por los canales de endeudamiento en bitcóin como los bonos Volcano, dado el cierre al acceso a financiación en los mercados financieros internacionales).

iii. Política de Transparencia Fiscal y Participación Ciudadana

OXFAM y FUDECEN (2021) proponen que deben formar parte de los derechos de los ciudadanos el disponer de la información de la construcción del presupuesto en la formulación y discusión, ya sea de abajo hacia arriba o viceversa; y el tránsito a un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) efectivo y el acceso a información fiscal de acuerdo con los estándares internacionales definidos por el IMF entre otros.

El *Informe de transparencia fiscal* (U.S. Department of the State, 2022) menciona que, en el caso de El Salvador, la entidad fiscalizadora no cumplió con los estándares internacionales de independencia, no se publicaron oportunamente los informes de auditoría que cubrieran la totalidad del presupuesto anual ejecutado que viene a corroborar la necesidad que los ingresos y gastos correspondan a la realidad, independencia de la entidad fiscalizadora y la publicación oportuna de las auditorías. Los presupuestos usualmente se preparan de acuerdo con un ciclo anual, pero para formularse adecuadamente y contribuir a la provisión de servicios públicos de calidad, deben tener en cuenta eventos por fuera del ciclo anual: cambios macroeconómicos, las expectativas sobre los ingresos y las necesidades de largo plazo de los programas y de las políticas de gasto.

Por tanto, los presupuestos plurianuales y marcos de gastos de mediano plazo, deben apoyar la política fiscal en el mediano plazo eliminando leyes de responsabilidad fiscal por los objetivos de alcanzar el pleno empleo, un crecimiento económico inclusivo. La cantidad y el ritmo de gasto público debe establecerse en función

del nivel de actividad económica deseada, y los impuestos deben ser recaudados por su impacto económico, en lugar de solo aumentarlos porque la política fiscal es un asunto político. La pregunta de cómo fijar impuestos, gastar y endeudarse no se puede deducir por cálculos técnicos. No hay una respuesta simple si 40 %, 50 % o 60 % del PIB es un nivel de deuda insostenible.

La premisa fundamental de las finanzas funcionales explícitamente se basa que una economía capitalista dinámica es inherentemente inestable, así que el desempleo e inestabilidades de precios periódicamente imponen penuria económica sobre la economía en general, lo que impacta más severamente sobre el mercado de trabajo. Sucede que los salarios constituyen alrededor del 50 % del Producto Interno Bruto de 2021 y la implicación es que una caída en los salarios conduce a una caída en los ingresos generales. El propósito de la propuesta entonces es tratar de mantener el balance de la economía, usando el presupuesto a fin de controlar esas fuerzas que llevan ya sea a un sobrecalentamiento o al enfriamiento excesivo de la economía.

El primer principio establece que el gasto total del gobierno no debe ser «ni mayor ni menor que la tasa que a los precios corrientes comprarían todos los bienes que es posible producir (Lerner, 1943, p. 39). El objetivo es mantener el gasto siempre en el nivel «correcto» para garantizar el pleno empleo y estabilidad de precios. El segundo principio establece que el gasto público debe ser financiado mediante la emisión de nueva moneda. Esta segunda «ley» de las finanzas funcionales se basa en el reconocimiento de Lerner (1943) de que los impuestos no financian el gasto, sino que reducen acumulaciones de dinero del sector privado. Para ello es necesario dotar las funciones de emisión de moneda física y electrónica al Banco Central de Reserva de El Salvador.

De acuerdo con Lerner (1943), las finanzas funcionales dependen de las siguientes tres reglas:

- El gobierno mantendrá, en todo momento, un nivel de demanda

razonable. Si hay poca demanda —y consecuente alto nivel de desempleo— el gobierno debe reducir los impuestos o aumentar sus gastos. Si hay demasiada demanda, el gobierno debe prevenir la inflación reduciendo sus gastos o aumentando impuestos.

- El gobierno debe mantener una tasa de interés que optimice la inversión a través de tomar préstamos cuando desee elevarla y repagando la deuda cuando desee bajarla.
- Si cualquiera de los dos principios anteriores entra en conflicto con los principios de la «finanzas sanas» —balancear la deuda o limitar la deuda pública— no importa. El gobierno debe imprimir el suficiente dinero como para financiar las otras dos reglas.

iv. Reforma de pensiones

Los objetivos de los sistemas provisionales deben perseguir proveer un ingreso «suficiente» para satisfacer las necesidades básicas de los adultos mayores (evitar la pobreza en la vejez) y evitar las caídas abruptas en la capacidad de consumo al llegar a la edad de jubilación (suavizamiento del consumo).

El actual sistema previsional salvadoreño ha transitado desde un sistema de reparto hasta un sistema de capitalización individual desde el 15 de abril de 1998. El sistema de reparto perseguía otorgar mejores pensiones a las futuras generaciones (objetivo fundamental de la reforma). Esto significa entregar pensiones de montos suficientes y, cualitativamente, seguridad que las prestaciones serán otorgadas en forma oportuna durante la vida del pensionado y sus beneficiarios. Pese a esta declaración de motivos, el mercado laboral salvadoreño se caracterizaba por elevadas tasas de informalidad que explican por qué la cobertura del total de cotizantes respecto a la Población Económicamente Activa (PEA) no ha logrado superar en dos décadas a la existente antes de la reforma; la cobertura ha venido descendiendo de forma paulatina desde un 38.4 %, en 2005, hasta un 22 % en 2017 (Mesa Lago y Rivera, 2020).

En consecuencia, las tasas de reemplazo promedio, en 2015,

de los sistemas previsionales en América Latina y el Caribe son bajas (% del último salario) alcanzando un 39.8 %; en El Salvador un 48.5 %: un 47 % en hombres y un 50 % en mujeres. Con ello, aún para los trabajadores cubiertos, el objetivo de suavización del consumo solo se logra de manera muy imperfecta. La tasa de densidad total de contribución (TRCD), en 2017 fue de 27.6 % y la tasa de densidad de la cotización en hombres alcanzó 30 %, en tanto que la tasa de densidad de cotización en mujeres fue de 25.7 % (Altamirano *et al.*, 2020). Según Mesa Lago y Rivera (2020) la tasa de densidad de 18 años y más fue de 22.6 %, lo que significa una cuarta parte de la vida laboral. La baja densidad de cotización provoca que la mayor parte de los afiliados (60 %) reciba la devolución de sus ahorros previsionales, en lugar de obtener una pensión.

En el sistema previsional salvadoreño existe, además, una reducida competencia a pesar de la baja en las comisiones. La comisión cobrada por las AFP (administración más segura) representó en el 2015 el 17 % respecto al total de la tasa de cotización. De igual manera, las AFP obtienen una rentabilidad superior al resto del sistema financiero. En algunos años la utilidad ha superado el Capital Social Pagado (CSP), lo que significa que hay margen para reducir la comisión. Por cada punto porcentual de comisión/prima, la pensión futura declina en 20 % (Mesa Lago, 2020; Ministerio de Hacienda *et al.*, 2014).

Por su parte, una característica estructural del sistema de pensiones por contribución definida ha sido la poca diversificación de los portafolios e inversión, donde un 82 % está invertido en deuda pública.

El activo total de los fondos de pensiones, en 2020, ascendió a USD 12,993.8 millones, correspondiendo al Fondo de Pensiones Conservador el 93.1 %, equivalente a USD 12,103.0 millones, mientras que el Fondo Especial de Retiro representó el 6.9 % que asciende a USD 890.8 millones. El patrimonio de los Fondos de Pensiones alcanzó USD 12,502.8 millones, conformado por USD 11,632.5 millones del

Fondo Conservador y USD 870.2 millones del Fondo Especial de Retiro (Superintendencia del Sistema Financiero, 2021). Hasta diciembre, de 2000, la rentabilidad nominal del Fondo de Pensiones fue de 13.52 %; para diciembre de 2006, dicha rentabilidad había bajado a 6.09 % (7.4 puntos porcentuales) como efecto de la dolarización (Ministerio de Hacienda *et al.*, 2014).

Entre 2007 y 2014, la rentabilidad se redujo 2.35 por producto de la caída de la tasa Libor. El Sistema de Ahorro para Pensiones tiene una baja tasa de rentabilidad real promedio (1.53 %) que incide en los bajos montos de pensiones y, por consiguiente, en las bajas tasas de reemplazo. Esta baja rentabilidad está influenciada en parte por la alta concentración en Certificados de Inversión Previsional (CIP); la Ley de Integración Monetaria (2001) generó una disminución de tasas de interés activas y pasivas, produciendo una reducción en la rentabilidad del Fondo de Pensiones (Ministerio de Hacienda *et al.*, 2014).

Con la reforma de 1998, el Estado asumió el costo de transición. Sin embargo:

- Las fuentes de financiamiento establecidas (reservas técnicas, fondo de amortización y transferencias) no han sido suficientes para enfrentar adecuadamente este costo.
- No se implementó una reforma fiscal que permitiera generar los recursos necesarios para responder a las necesidades previsionales y se optó como principal fuente de financiamiento el mecanismo de endeudamiento público.
- La sostenibilidad financiera del sistema se agravó por los siguientes factores:
 - » Las reformas realizadas después de 1998 (DL 1217 y DL 100), las cuales introdujeron inequidades entre los afiliados al SAP, al otorgar beneficios diferenciados entre los segmentos poblacionales.
 - » El aumento paulatino de la pensión mínima de USD 80 (1998) a USD 207 (2011); 2002, 2003, 2004, 2007, 2009 (Ministerio de Hacienda *et al.*, 2014).

Mientras que la edad de jubilación ha permanecido inalterada desde la creación del sistema previsional en 1969, El Salvador registra una de las menores edades para ser beneficiario de pensión en la región. Asimismo, en las edades de jubilación se encuentran entre las más bajas de la región, principalmente, en el caso de las mujeres. En promedio, la edad de jubilación para los países latinoamericanos es de 62 años para los hombres y de 60 años para las mujeres (año 2013). En la práctica, los salvadoreños se están jubilando a mayores edades que las exigidas legalmente (Cabrera Melgar, 2021c):

- Edad promedio 2011: 62.4 (H) y 57.6 años (M)
- Edad promedio 2013: 62.5 (H) y 58.0 años (M)

Estas medidas incrementaron los compromisos del Estado sin implementar una reforma fiscal que generara los recursos necesarios para cubrir los nuevos compromisos. Desde el 2001, el Estado ha recurrido principalmente a la emisión de deuda, lo que ha deteriorado aún más las finanzas públicas por el crecimiento en el endeudamiento a través de la emisión de Eurobonos y, desde 2006, por la colocación de CIP a través del FOP (Fideicomiso de Obligaciones Previsionales).

La reforma estructural se propuso como un sistema «privado» (administradoras que competirían entre sí promoviendo la eficiencia), que expandiría la cobertura, con propiedad de la cuenta individual por los asegurados (un incentivo para afiliarse y cotizar), sin interferencia del Estado y pagando pensiones dignas, pero los resultados son opuestos:

- Baja cobertura: el número de afiliados es mayor que la PEA, solamente una cuarta parte de afiliados cotiza regularmente.
- Pocos logran pensionarse: la mayoría de las personas (aprox. 60 %) que cotizan al sistema no recibe pensión a la edad de jubilación sino la devolución de su Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), debido a que no cotizan los 25 años requeridos por Ley.
- Inequidad: las tasas de densidad total de contribución (TRCD) fue en 2017 de 27.6 % y la tasa de densidad de la cotización en hombres alcanzó 30 % y la tasa de densidad de cotización en mujeres 25.7 % (BID, 2021).

- Sostenibilidad financiera: genera alto costo al Estado; el déficit fiscal anual incluyendo pensiones pasó de 6.7 % del PIB en 2009 a -10.0 % del PIB en 2020; el pago de pensiones representó el 6 % del PIB en 2009 a 22.2 % del PIB en 2020.

Cabrera Melgar (2021c) propone:

- Transitar hacia un sistema público de reparto donde es condición *sine qua non* abordar la pensión básica universal, ampliación de cobertura y el establecimiento de una pensión digna.
- La gestión y financiación del sistema responsable del reparto y distribución de las pensiones correrá a cargo de entidades públicas.
- Disminuir la evasión y morosidad y aumentar la cobertura de la PEA.
- Reducir la elevada desigualdad del sistema de pensiones.
- Un nuevo estudio actuarial apoyado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

CONCLUSIONS

3. CONCLUSIONES

El análisis histórico estructuralista empleado para analizar los patrones de desarrollo económico de El Salvador, de 1950 a 2019, implementados por la élites empresariales y políticas, tiene patrones que en mayor medida han contribuido al traslado de la riqueza pública a las élites a partir de sucesivos procesos de acumulación como la privatización de empresas públicas, la eliminación de impuestos directos al décimo decil y la formulación y aprobación de políticas públicas a favor de los grupos empresariales (Bárcena Bielschowsky y Torres, 2022; Bárcena y Cimoli, 2022; Cabrera Melgar, 2022).

Por lo tanto, este estudio contribuye a aportar conclusiones respecto a la revisión de los modelos de desarrollo ejecutados en El Salvador, entre 1990 hasta 2020, que han provocado grandes brechas de desigualdad multidimensional, falta de oportunidades humanas, exclusión social y bajos niveles de inversión y productividad laboral; patrones que se manifiestan en un crecimiento económico bajo y una inadecuada transformación productiva. Durante el período comprendido, de 1990 a 2020, la tasa de ganancia de la economía creció como media 2.3 % explicada por el lento avance de la mecanización del proceso productivo que se manifiesta en el *stock* de capital fijo por trabajador (ratio capital/trabajo) en 2.1 % explicado por un crecimiento de la inversión del 4.7 % y de la productividad laboral del 0.8 %. El crecimiento económico en promedio registró 2.5 % y de la renta per cápita en 1.5 %.

Las estrategias de desarrollo implementadas desde el modelo basado en el neoliberalismo radical y diversificación de las exportaciones transitando al modelo neoliberalismo mitigado y transformaciones productivas sociales, hasta el actual modelo denominado neoliberalismo radical y ruptura del Estado de Derecho, la distribución del ingreso y la riqueza — que han sido de propiedad privada y pública — han estado determinadas, en buena medida, por la distribución del ingreso y la riqueza. Entre 1990 a 2021, se han observado en El Salvador transformaciones de gran calado en

la propiedad de la riqueza, que ha pasado del dominio público a las élites económicas, por lo que la riqueza privada ha crecido de manera notable a costa de la riqueza pública. Entre 1995 a 2021, el ingreso que ha obtenido el 10 % de la población ha oscilado desde un máximo del 51 % hasta un 43 %. Mientras la riqueza personal obtenida por el 10 % de la población se ha movido desde un 78 %, en 1995 hasta un 58 %, en 2021, riqueza por encima del promedio de América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo (*World Inequality Lab*, 2022).

Un modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades puede ser formalizado a través de un pacto social o acuerdo nacional hacia la igualdad, que efectúe un intenso diálogo y negociación en un entorno donde participen los actores sociales del país. Esta propuesta se construye de tres importantes estudios recientes sobre un acuerdo nacional por el pleno empleo y el crecimiento económico en El Salvador, propuesto por Alvarado *et al.* (2020), OXFAM y FUDECEN (2021) y Cabrera Melgar (2021b; 2022). En este caso, se han propuesto siete áreas claves para alcanzar un acuerdo nacional por un modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades: (i) Sistema de protección social universal; (ii) Transformación y diversificación productiva y crecimiento inclusivo; (iii) Seguridad ciudadana y cultura de paz; (iv) Participación ciudadana y transparencia; (v) Inclusión financiera y democratización del dinero y sistemas de pagos; (vi) Resiliencia ante el cambio climático; y (vii) Justicia fiscal.

El tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo con igualdad de oportunidades debe conllevar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 y, posteriormente, seguir consensuando un conjunto de políticas públicas para que El Salvador, en 2050, se ubique entre los primeros treinta países con una renta per cápita de más de USD 43,000 mediante el cumplimiento de los siguientes pasos debidamente consensuados: (i) Iniciar un pacto con la sociedad civil, empresa privada, sindicatos, gobiernos, cuerpo diplomático, academia, etcétera; (ii) Iniciar el diálogo para la construcción de una visión de país para 2050 (un diagnóstico de los modelos implementados en El Salvador) y considerar en profundidad

las siete clúster de políticas propuestas en este libro que persiguen alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030, y continuar transitando hacia un modelo con igualdad de oportunidades.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Acevedo, C. (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Consejo Nacional de Seguridad Pública, Presidencia de la República de El Salvador.
- Alas de Franco, C. (2011). *Evolución del tipo de cambio efectivo real*. Análisis Económico 9. Enero. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Local (FUSADES).
- Aldaba, R. (2014). *The Philippine Manufacturing Industry Roadmap: Agenda for New Industrial Policy, High Productivity Jobs, and Inclusive Growth*. Philippine Institute for Development Studies.
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 109, Issue 2, pp. 465–490. <https://doi.org/10.2307/2118470>
- Alesina, A. y Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, Volume 10, Issue 21, 1, pp. 205–248. <https://doi.org/10.2307/1344590>
- Alesina, A. y Ardagna, S. (1998). Tales of fiscal adjustment. *Economic Policy*, Volume 13, Issue 27, 1, pp. 488–545. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00039>
- Alianza contra la Privatización del Agua (@SomosAguaEs). (2022, 30 de mayo). *La Ley General de Recursos Hídricos recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa que está a punto de entrar en vigencia, no garantiza la gestión sustentable del agua en El Salvador Conoce más a 3 años de gobierno* [Tweet]. <https://mobile.twitter.com/SomosAguaES/status/1531321908989464580>
- Altamirano Montoya, A., Bosch, M., Cabrita Felix, C., Cerda, R., García-Huitrón, M., Gutiérrez, L. y Tapia Troncoso, W. (2020). *2020 Pension indicator for Latin America and the Caribbean*. <https://publications.iadb.org/en/2020-pension-indicators-latin-america-and-caribbean>
- Alvarado, J. (2017, 05 de noviembre). Fusades se llevó a Bermuda \$50 millones de la venta de su financiera. *El Faro*. [https://elfaro.net/es/201711/el_salvador/21007/Fusades-se-llev%C3%B3-a-Bermuda-\\$50-millones-de-la-venta-de-su-financiera.htm](https://elfaro.net/es/201711/el_salvador/21007/Fusades-se-llev%C3%B3-a-Bermuda-$50-millones-de-la-venta-de-su-financiera.htm)

- Alvarado, C. y Cabrera, O. (2013). *Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada*. Documento Ocasional 1. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Alvarado, J., Cabrera Melgar, Ó. y Sención Villalona, C. (2020). *Propuesta para superar la crisis sanitaria y económica en el marco de la pandemia por COVID-19*. Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN) y Profesionales por la Transformación de El Salvador (PROES). <https://www.fudecen.org/wp-content/uploads/2020/11/FUDECEN-PROES-COVID-19.pdf>
- Álvarez F., Argente D. y Van Patten D. (2022). *Are cryptocurrencies currencies? Bitcoin as legal tender in El Salvador*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA 02138. Working Paper 29968. <http://www.nber.org/papers/w29968>
- Amaya, P. (2012). *Factores explicativos de la apreciación del tipo de cambio real desde los noventa en El Salvador*. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Amaya, P. (2018). *Una aproximación a los multiplicadores del gasto público en El Salvador*. Documento de Trabajo 01. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Amaya, P. y Cabrera Melgar, Ó. (2012). *Vulnerabilidad Socioeconómica ante el Cambio Climático en El Salvador*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/Vulnerabilidad%20Socioeconomica-Cambio-Climatico-ElSalvador.pdf>
- Amaya, P. y Cabrera Melgar, Ó. (2013). *Crecimiento inclusivo y transformación estructural en El Salvador*. Documento de Trabajo, primer semestre. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Aquino, L. (2020). *PIB Potencial y ciclo económico de El Salvador. Función de producción y filtros univariados*. Departamento de Investigación Económica y Financiera, Banco Central de Reserva de El Salvador. <https://www.econbiz.de/Record/pib-potencial-y-ciclo-econ%C3%B3mico-de-el-salvador-funci%C3%B3n-de-producci%C3%B3n-y-filtros-univariados-aquino-cardona-adalberto-aquino/10012595383>

- Arias, S. (2017). *Regreso del colón a El Salvador y el derrumbe del imperialismo del dólar* (1a.ed. ed.). Salvador Arias.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (2015). *Ley para Facilitar la Inclusión Financiera*. <https://ssf.gob.sv/wp-content/uploads/2023/02/Ley-para-Facilitar-la-Inclusion-Financiera.pdf>
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (2021). *Ley Bitcoin*. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/27FoBD6F-3CEC-4F52-8287-432FB35AC475.pdf>
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (2011). *Ley de Acceso a la Información Pública*. <https://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/portal-transparencia/Ley-de-Acceso-a-la-Informacion-Publica.pdf>
- Asimakopulos, A. (1983). A Kaleckian profits equation and the United States economy, 1950–82. *Metroeconomica*, Volume 35, Issue1-2, pp. 1-27. <https://doi.org/10.1111/j.1467-999X.1983.tb00883.x>
- Auerbach, A. y Slemrod, J. (1997). The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986. *Journal of Economic Literature* 35, pp. 589–632.
- Ayala Ramírez, C. (2010, 23 de noviembre). La vivienda: una necesidad y un derecho humano. *Noticias UCA*. <https://noticias.uca.edu.sv/articulos/la-vivienda-una-necesidad-y-un-derecho-humano>
- Bakir, E. y Campbell, A. (2006). The effect of neoliberalism on the fall in the rate of profit in business cycles. *Review of Radical Political Economics* 38 (3), pp. 365–73. https://content.csbs.utah.edu/~al/articles/Sub_NeolibPRBusCycl.pdf
- Baah, -Boeting, W., Twum, E. y Twumasi Baffour, P. (2019). *Whom you know” and labour market outcomes: An empirical investigation in Ghana*. Munich Personal RePEc Archive. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/109688/>
- Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR]. (2016). *Resultados de la encuesta de medición de Capacidades Financieras*. https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=844:divulgaci%C3%B3n-de-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-capacidades-financieras&Itemid=168
- Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR]. (2018). *Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador SCNES. Aspectos metodológicos y resultados*. 1a.ed. corregida y aumentada (1a.ed. ed.).
- Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR]. (2020). *Base de datos*

- Económica y Financiera*. <https://www.bcr.gob.sv/esp/>
Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR]. (2021). *Sistema de Pagos*. https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=article&id=233&Itemid=384
- Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR]. (2022). *Base de Datos Económica y Financiera*. <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.
- Bank for International Settlements* [BIS]. (2021). *Annual Economic Report III*. CBDC. An opportunity for the monetary system. 23 June de 2021. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2021e3.htm>
- Bárcena, A., Bielschowsky, R. y Torres, M. (2022). El pensamiento de la CEPAL (2009-2018): hacia una estrategia neoestructuralista de desarrollo basada en un enfoque de derechos. *El Trimestre Económico*, 89(353), pp. 73–109. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1424>
- Bárcena, A. y Cimoli, M. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(353), pp. 19–37. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1458>
- Barraza, R. (2000). *Crecimiento y empleo; una propuesta de integración monetaria*. Boletín Económico 140, Banco Central de Reserva.
- Barret, M. (s.f.). *El compromiso cívico y político de la juventud y la ciudadanía mundial*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-compromiso-civico-y-politico-de-la-juventud-y-la-ciudadania-mundial>
- Barry, D. (1993). *Una herencia de AID en El Salvador: Andamiaje institucional empresarial en la sociedad civil*. Programa Salvadoreño de Investigación Sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA). No. 2. https://prismaregional.org/wp-content/uploads/2020/02/bolo2_una_herencia_de_AID_en_ESV.pdf
- Bartels, L. M. (2005). Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind. *Perspectives on Politics*, 3(1), pp. 15–31. doi:10.1017/S1537592705050036
- Bergara, M. (2016). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reforma*. Universidad de la República Uruguay. Editorial Fin de Siglo.
- Bhorat, H. Roney, C. y Steenkamp, F. (2019). *Building Economic*

- Complexity in Africa*. Report commissioned by the “Building economic complexity in Africa: Laying the foundation for expanding economic opportunities for women and youth in Africa” project. IRDC/CRDI. Development Policy Research Unit. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/b38760c2-2ebc-4fdd-be32-09de54b0bc2a/content>
- Bielshowski, R., Castro, M. C. y Betteta H. (Coords.). (2022). *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*. (LC/MEX/TS.2022/7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47870-patrones-desarrollo-economico-seis-paises-centroamerica-1950-2018>
- Brücker, H., Capuano S. y Marfouk, K. (2013). *Education, gender and international migration: Insights from a panel dataset 1980-2010, methodology report, insights from a panel-dataset 1980-2010*. NORFACE Migration e Institute for Employment Research. https://doku.iab.de/daten/brain-drain/iabbd_8010_v1_methodology.pdf
- Bukele, N. (@nayibbukele). (2022, 20 de febrero). *I’m sending 52 legal reforms to congress, to remove red tape, reduce bureaucracy, create tax incentives, citizenship in exchange for investments, new securities laws, stability contracts, etc. The plan is simple: as the world falls into tyranny, we’ll create a haven for freedom*. [Twitter] https://twitter.com/nayibbukele/status/1495278787684179973?t=95_2WMFvUN1LUyCNUMkVQw&s=19
- Cabrera Melgar, Ó. (2002). *La competencia internacional: Factores explicativos de la competitividad industrial en los países del Mercado Común Centroamericano* [Tesis de doctorado, Universidad de Sevilla]. IDUS, depósito de investigación, Universidad de Sevilla. <https://idus.us.es/handle/11441/54927>
- Cabrera Melgar, Ó. (2005). *Hechos estilizados en el crecimiento económico de El Salvador 1978-2004. Una propuesta de acciones de política económica en el corto y mediano plazo*. Documentos de Trabajo No. 2005-02. Segundo Semestre, 1-52. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Cabrera Melgar, Ó. (2010a). *Factores explicativos detrás de la apreciación*

del tipo de cambio real desde los noventa en El Salvador.

<https://www.oscarmelgar.com/publicaciones/?id=20>

Cabrera Melgar, Ó. (2010b, 03 de diciembre). Paridad cambiaria, salarios y el poder adquisitivo de los hogares salvadoreños. *Contrapunto*. <https://comentandolademocracia.wordpress.com/2010/12/05/contra-punto-paridad-cambiaria-salarios-y-el-poder-adquisitivo-de-los-hogares-salvadorenos-noticias-de-el-salvador-contrapunto/>

Cabrera Melgar, Ó. (2010c). *Un análisis de la competencia en el submercado de tarjetas de pago desde la perspectiva de la organización industrial*. Documentos Ocasionales. No. 2010-02. Banco Central de Reserva de El Salvador.

Cabrera Melgar, Ó. (2021a). *Principales riesgos de la introducción del bitcoin en la economía salvadoreña*. Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN). <https://www.fudecen.org/principales-riesgos-de-la-introduccion-del-bitcoin-en-la-economia-salvadorena/>

Cabrera Melgar, Ó. (2021b). *Productive transformation and sectoral policies during the COVID-19 Crisis in El Salvador and Costa Rica*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_838040/lang--en/index.htm

Cabrera Melgar, Ó. (2021c). *Hechos estilizados sobre el sistema de pensiones de El Salvador*. [Ponencia]. Doctorado en Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador.

Cabrera Melgar, Ó. (2022). *Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, la productividad laboral y sus impactos en la estructura socioeconómica salvadoreña desde una perspectiva histórico-estructuralista*. En R. Bielschowsky, M. C. Castro y H. E. Beteta (coords.), *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cáceres, L. (2018). *Essays on Underdevelopment in Central America, Chapter three. Remittances, Trade Liberalization and Balance of Payments Constrained Growth in El Salvador*. Lambert Academic Publishers.

Cáceres, L. (2021). *Transformación Productiva y Políticas de Empleo*

- a nivel sectorial en la crisis COVID-19 en El Salvador*. [Entrevista semiestructurada]. pp. 1-10.
- Calero J. y Moroto R. (2013). *Los efectos del ajuste fiscal en las economías periféricas de la zona euro*. Fundación Ideas. DD 03/2013. pp. 1-40
- Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, pp. 147-177. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263709>
- Carballo, W. (2014). *La calidad de la democracia salvadoreña evaluada desde los logros de sus ciudadanos en el derecho a la comunicación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cardona, O. (1992). *Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo*, en Maskrey, A. (comp.), Los desastres no son naturales, LA RED.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana [CEPREDENAC] y Sistema de la Integración Centroamericana [SICA]. (2017). *Política Centroamericana de gestión integral de riesgos de desastres*. <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disasterlaw/2021-03/PCGIR-informe.pdf>
- Clavijo Cortes, P. H. y Ros Bosch, J. (2015). La Ley de Thirlwall: una lectura crítica. *Investigación Económica*. Volume 74, Issue 292, pp. 11-40. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018516671500017X>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2001). *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador*. Distr. RESTRINGIDA LC/MEX1R.797.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2011). La economía del cambio climático en Centroamérica. *Reporte Técnico 2011*. LC/MEX/L.1016. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/55bdd867-4666-4990-a2b4-7059ed54caa0/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2022). *CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadística*. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Comisión Internacional de Juristas. (2013). *Acceso a la justicia. Recursos*

- contra las violaciones de los derechos sociales en El Salvador.* <https://www.refworld.org/reference/countryrep/icjurists/2013/es/98273>
- Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa [CONAMYPE]. (2017). *Encuesta Nacional de la MYPE 2017.* <https://www.conamype.gob.sv/download/encuesta-nacional-de-la-mype-2017/>
- Concejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028.* <https://faolex.fao.org/docs/pdf/els191052.pdf>
- Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social. (2015). *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador.* <https://www.undp.org/es/el-salvador/publicaciones/seguridad-y-paz-un-reto-de-pais-recomendaciones-para-una-politica-de-seguridad-ciudadana-en-el-salvador>
- Corte de Cuentas de la República. (2021). *Corte de Cuentas de la República presenta pliego de reformas para fortalecer la fiscalización gubernamental.* <https://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/noticias/item/388-corte-de-cuentas-de-la-republica-presenta-pliego-de-reformas-para-fortalecer-la-fiscalizacion-gubernamental>
- Cuéllar-Marchelli, H., Flores, A., Góchez, G. y López, A. (2020). *Protección social y COVID-19: la respuesta del Estado salvadoreño a la emergencia.* Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Local.
- Cuervo, C., Morozova, A. y Sugimoto, N. (2019). *Regulation of Crypto Assets.* Fintechnotes. International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/O63/2019/003/O63.2019.issue-003-en.pdf>
- David, G. (2022, 20 de abril). El Salvador. Bukele goes full dictator, Chivo theft, Bitcoin Towers. *Attack of the 50 Foot Blockchain.* <https://davidgerard.co.uk/blockchain/2022/04/20/el-salvador-bukele-goes-full-dictator-chivo-theft-bitcoin-towers/>
- Development Associates, INC. (1988). *Informe de Evaluación Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES).* Diciembre, pp. 1-161.

- Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría de Inclusión Social. (2012). *Consulta Nacional sobre realidades LGBTI en El Salvador*. <https://es.slideshare.net/slideshow/consulta-nacional-sobre-realidades-lgbti-en-el-salvador/32054895>
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2017). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2017. Principales Resultados*. http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/observatorio.genero/uso_tiempo/index.aspx
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2022). *Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples varios años*. <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>
- Directorio Legislativo. (2021). *Comisiones anticorrupción en el Triángulo Norte: historial fallido y alternativas desde la Sociedad Civil*. <https://directoriolegislativo.org/es/comisiones-anticorrupcion-en-el-triangulo-norte-historial-fallido-y-alternativas-desde-la-sociedad-civil/>
- Dumenil, G. y Levy, D. (1993). *The economics of the profit rate. Competition, crises and historical tendencies in capitalism*. Edward Elgar Publishing Company.
- Dumenil, G. y Levy, D. (2007). *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden Neoliberales*. Fondo de Cultura Económica.
- EFE. (2021, 03 de octubre). Expresidente salvadoreño Cristiani abrió 16 empresas en paraísos fiscales. *Agencia EFE*. <https://www.efecom/efe/america/politica/expresidente-salvadoreno-cristiani-abrio-16-empresas-en-paraisos-fiscales/20000035-4643956>
- Eckstein D., Künze V. y Schäfer L. (2021). *Global climate risk index 2021*. German Watch. https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1.pdf
- Emergency Events Database [EMDAT]*. (2021). EMDAT. <https://www.emdat.be/>
- Feenstra, R., Inklaar, R. y Timmer, M. (2015). The new generation of the Penn World Table, *American Economic Review*, vol. 105, no. 10, pp. 3150–82. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20130954>
- Freedom House. (2022). *Expanding freedom and democracy*. <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2022>
- Fundación Futuro Latinoamericano [FFLA] y University of Massachusetts Boston [UMB]. (2015). *Diálogo y Políticas Públicas*.

- Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública.* <https://www.ffla.net/wp-content/uploads/2021/03/manual-capacitacion-dialogo-politicas-publicas.pdf>
- Fundación para el Desarrollo de Centroamérica [FUDECEN]. (2022). *Observatorio de la Desigualdad Multidimensional en El Salvador.* <https://observatoriodesigualdad.sv/>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Local [FUSADES]. (2018). *Diálogo democrático y políticas públicas en El Salvador.* https://fusades.org/publicaciones/AP_dialogo_politicas_publicas.pdf
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Local [FUSADES]. (2021). *Organizaciones civiles presentan proyecto de reforma a la Corte de Cuentas de la República.* <http://fusades.org/contenido/organizaciones-civiles-presentan-proyecto-de-reforma-a-la-corte-de-cuentas-de-la-republica>
- Galbraith, J. K. (2014). *El dinero. De dónde vino y adónde fue.* Ariel Economía. Editorial Ariel.
- Gale, W.G. y Samwick, A.A. (2017). *Effects of income tax changes on economic growth*, in: Auerbach, A.J., Smetters, K. (Eds.), *The Economics of Tax Policy*. Oxford University Press.
- García Pinzón, V. y Rojas Ospina, E. J. (2020). La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social. *Revista de Estudios Sociales.* <https://journals.openedition.org/revestudsoc/48313>
- Gereffi, G., Fernandez-Stark, K. y Psilos, P. (2011). *Skills for Upgrading: Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries.* Duke University, Center on Globalization, Governance & Competitiveness.
- Guerrero, D. (1995). *Competitividad: teoría y política.* Editorial Ariel.
- Giavazzi, F. y Pagano, M. (1995). *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience.* NBER Working Papers 5332, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Glower, C. (2013). *Aspectos monetarios de la dolarización y la reactivación económica en El Salvador: diagnóstico, perspectivas y opciones.* Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH).

- Gobierno de El Salvador. (1992). *Acuerdos de Paz de El Salvador*. 16 de enero de 1992.
- Gobierno de El Salvador. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/els140953.pdf>
- Gobierno de El Salvador. (2013). *Sistema de Protección Social Universal* (SPSU). Secretaría Técnica de la Presidencia.
- Gobierno de El Salvador. (2014). *El Salvador productivo, educado y seguro*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-quinquenal-de-desarrollo-2014-2019-el-salvador-productivo-educado-y-seguro#:~:text=El%20Plan%20Quinquenal%20de%20Desarrollo,del%201%20junio%20del%202014>
- Gochéz, R. y Salgado, M. (2011). Análisis de la evolución reciente del sector externo salvadoreño. *Revista Realidad*. Departamento de Economía. UCA. pp. 29-72.
- Gruchy, A. G. (1987). *The Reconstruction of Economics: An Analysis of the Fundamentals of Institutional Economics*. Greenwood Press.
- Grupo de Acción Financiera del Caribe [GAFIC]. (2021). *Recomendaciones del GAFIC 40+9*. <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones>
- Harcourt, G.C. (1986). *Controversies in Political Economy: Selected Essays*, ed. O.F. Hamouda. New York University Press
- Hausmann R. y Klinger B. (2007). *The Structure of The Product Space and The Evolution of Comparative Advantage*. CID Working Paper No. 146. <https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/structure-product-space-and-evolution-comparative-advantage>
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2007). What you export matters. *J Econ Growth* 12, pp. 1-25. <https://doi.org/10.1007/s10887-006-9009-4>
- Hellen, J. y Kaufman, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y desarrollo*, Vol. 38, N°. 3, pp. 31-35. Publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3700908>
- Hidalgo C., Klinger B., Barabasi A.L. y Hausmann R. (2007). The Product Space Conditions the Development of Nations. *Science* (317), pp.

- 482-487. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1144581>
- Hausmann, R. e Hidalgo, C.A. (2008). A Network View of Economic Development. *Developing Alternatives*, 12 (1), pp. 5-10.
<http://www.tinyurl.com/22gqxhkp>
- Hidalgo, C. (2017). *El triunfo de la información*. Penguin Random House. Grupo Editorial, S.A.U.
- Hidalgo, C. y Hausmann, R. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceeding of a National Academy*, 106 (26), pp. 10570-10575. <https://www.pnas.org/doi/abs/10.1073/pnas.0900943106>
- Holland, S. (2016). *Contra la hegemonía de la austeridad*. Arpa y Alfíl Editores, S.l.
- Hope, D. y Limberg, J. (2022). The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, Volume 20, Issue 2, pp. 539-559. <https://doi.org/10.1093/ser/mwabo61>
- INSIDER PRO. (2020). *Cómo funciona blockhain*. https://i.blogs.es/eb1a62/blockchain/1366_2000.png
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2021). *El Estado de la democracia en las Américas 2021. Democracias en tiempo de crisis*. <https://www.idea.int/gsod-2021/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf>
- Instituto Nacional de la Juventud. (2012). *Ley General de Juventud y Reglamento*. San Salvador.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [ISDEMU]. (2013). *Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. https://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2014/01/politica_nacional_vida_libre_violencia.pdf
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [ISDEMU]. (2016). *Plan Nacional de Igualdad 2016-2020*. https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_salvador_plan_nacional_de_igualdad_2016-2020.pdf
- Instituto Universitario de Opinión Pública [IUDOP]. (2019). *La Transparencia en El Salvador. Evaluando la Efectividad del Acceso a la Información Pública*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/03/Transparencia-SV-ESP-2.26.pdf>

- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2007). Climate Change 2007: Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf*
- International Labor Organization [ILO]. (2020). COVID-19 y el mundo del trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica. <https://www.ilo.org/es/publications/costa-rica-covid-19-y-el-mundo-del-trabajo-punto-de-partida-respuesta-y>*
- International Labor Organization [ILO]. (2021). ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/>*
- International Labor Organization [ILO]. (2022). ILOSTAT database. <https://ilostat.ilo.org/data/>*
- International Monetary Fund [IMF]. (2016). El Salvador: 2016 Article IV Consultation- Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for El Salvador. IMF Country Report No. 16/208. July 2016.*
- International Monetary Fund [IMF]. (2019). El Salvador: staff report for the 2019: article IV consultation, IMF Staff Country Report, N° 19/143, Washington, D. C., Western Hemisphere Department, 12 de November de 2020.*
- International Monetary Fund [IMF]. (2020). Treatment of Crypto Assets in Macroeconomic Statistics. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2019/pdf/Clarification0422.pdf>*
- International Monetary Fund [IMF]. (2021). Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>*
- International Monetary Fund [IMF]. (2022a). El Salvador. 2021 Article IV consultation—press release; staff report; and statement by the executive director for El Salvador. IMF Country Report No. 22/20. January 2022.*
- International Monetary Fund [IMF]. (2022b). Policy responds to COVID-19. Policy Tracker. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>*
- Izurieta, A. (2001). Dollarization: A dead End. The Levy Economics Institute of Board College. Working Paper No. 344. <http://www.>*

levyinstitute.org/pubs/wp344.pdf

Jiménez Larios, A. (2010). *La seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009*. UFG Editores.

<https://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/8828>

Jo, T. (2012). *Financing investment under fundamental uncertainty and instability: A heterodox microeconomic view*. MPRA Paper No. 39582. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39582/>

Jo, T. (2016). *The Social Provisioning Process and Heterodox Economics*. MPRA Paper No. 72384. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72384/>

Kalecki, M. (1943). Political Aspects of Full Employment. *Political Quarterly*, 14 (4), pp. 322-31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>

Kalecki, M. (1954). *Theory of Economic Dynamics*. Allen and Unwin.

Kalecki, M. (1984). *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista*. Fondo de Cultura Económica.

Keynes, J. M. (1932). *The world's economic outlook*. The Atlantic Monthly and 1932. <https://www.hetwebsite.net/het/texts/keynes/keynes1932worldeconomicoutlook.htm>

Krugman, P. (2012). *End This Depression*, W.W. Norton.

Lavoie, M. (2005). *La economía postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único* (Primera ed.). ICARIA-ANTRAZYT.

Leamer, E. (1984). *Sources of International Comparative Advantages: Theory and Evidence*. Cambridge. MIT Press.

Lee, F. S. (1998). *Post Keynesian Price Theory*. Cambridge. UK. Modern Cambridge Economics Series.

Lee, F.S. y Jo. T. (2011). Social Surplus Approach and Heterodox Economics. *Journal of Economic Issues* 45(4). pp. 857-876. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624450406>

Lerner, A. (1943). Functional finance and the federal debt. *Social Research: An International Quarterly* 10 (1). pp. 38-51. <https://www.jstor.org/stable/40981939>

Levine, D. H. y Molina, J. E. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45. <https://doi.org/10.14201/alh.2427>

Levy, J. (1943). *Economics is an Exact Science*, New Economic Library.

Levy, D., Farham, M. y Rajan, S. (2008). *Where Profits Come From*.

- Answering the Critical Question That Few Ever Ask*. The Jerome Levy Forecasting Center, LLC. <https://www.levyforecast.com/assets/Profits.pdf>
- Lindo, H. (2002). *La economía de El Salvador en el siglo XIX*. Biblioteca de Historia Salvadoreña. Volumen No.12. Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Majano, M. (2021). *Juventudes salvadoreñas ante la nueva legislatura*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Marx, K. (1862-1863). *Teorías sobre la plusvalía: Tomo IV de El capital*. Tres tomos. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Herrera, K. G. (2020). Reflexiones sobre el Estado de Derecho salvadoreño: ¿derechos sociales y democracia en grave riesgo? *Nuevo Derecho*, Vol. 16, N°. 27, pp. 21-30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7771989>
- Martínez Reyes, A. y Navarro Pérez, J. J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. *Revista Latinoamericana. Estudios de la Paz y el Conflicto*, Vol. 2, N°. 4, 2021, pp. 129-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8901192>
- McLeay, M., Radia, A. y Thomas, R. (2014). *Money in the modern economy: An introduction and money creation in the modern economy*. Bank of England Quarterly Bulletin, vol. LIV (1).
- McMillan, M., y Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth*. ILO.WTO.
- Mejía, J. (2014). Un vistazo al contexto salvadoreño sobre los desafíos y expectativas en la búsqueda de la Educación Inclusiva. *Formación & Empleo*, pp. 3-25.
- Mesa-Lago, C. y Rivera, M.E. (2020). *El sistema de pensiones en El Salvador. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Macroeconomía del Desarrollo No.209. LC/TS.2020/66), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45778-sistema-pensiones-salvador-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>
- Ministerio de Economía. (2014). *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*.

- <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC169457/>
- Ministerio de Educación. (2010). *Política de Educación Inclusiva*.
<https://www.mined.gob.sv/download/politica-educacion-inclusiva/>
- Ministerio de Hacienda, Superintendencia del Sistema Financiero y Banco Central de Reserva. (2014). *Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios*.
[https://www.academia.edu/29822916/Sistema Previsional de El Salvador Diagn%C3%B3stico y Evaluaci%C3%B3n de Escenarios](https://www.academia.edu/29822916/Sistema_Previsional_de_El_Salvador_Diagn%C3%B3stico_y_Evaluaci%C3%B3n_de_Escenarios)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2013). *Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación*. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2017). *Informe Nacional del Estado de los Riesgos y Vulnerabilidades*.
<http://rcc.marn.gob.sv/xmlui/handle/123456789/9>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2019). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*.
<http://rcc.marn.gob.sv/handle/123456789/371>
- Ministerio de Salud. (2016). *Política Nacional de Salud 2015-2019*.
[https://mcpelsalvador.org.sv/wp-content/uploads/2020/01/Anexo-8 Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Salud.pdf](https://mcpelsalvador.org.sv/wp-content/uploads/2020/01/Anexo-8_Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Salud.pdf)
- Ministerio de Salud (2019). *Reforma de Salud: Más allá de los servicios de salud*. Congreso de la Reforma de Salud de El Salvador.
https://www.medicusmundi.es/storage/resources/publications/5c9c9a425d4fc_libro-reforma-salud-el-salvador-minsal.pdf
- Minsky, H.P. (1986). *Stabilizing an unstable economy*. Yale University Press.
- Molina, C. (2021). *La inclusión social, un compromiso a largo plazo*. Banco Mundial Blogs. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/la-inclusion-social-un-compromiso-largo-plazo>.
- Morlino, L. (2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica*, 8 (39), pp. 37-53.
- Morales, D. (2014). *Apoyo en la construcción del documento de Política de Diversificación y Transformación Productiva que garantice el*

- objetivo de empleo en El Salvador*. Ministerio de Economía.
- Moore, B. J. (1988). *Horizontalizes and Verticalists. The macroeconomics of credit money*. Cambridge University Press.
- Tankus, N. (2020). *Notes on the Crises. Where do profits come from? A Guide to the Kalecki-Levy Profits Equation*.
<https://nathantankus.substack.com/p/where-do-profits-come-from>
<https://nathantankus.substack.com/p/where-do-profits-come-from#:~:text=So%20what%20actually%20is%20the,whether%20they%20do%20at%20all>
- Observatorio Ciudadano de la Corrupción. (2021). *Observatorio Ciudadano de Corrupción revela pocos avances en el cumplimiento del Compromiso de Lima en El Salvador*.
<https://occ-america.com/2021/10/07/el-salvador-pocos-avances-en-el-cumplimiento-del-compromiso-de-lima/>
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] y Asian Development Bank [ADB]. (2017). *Employment and Skills Strategies in the Philippines, OECD Reviews on Local Job Creation*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264273436-en>
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz [ORMUSA]. (2019). *Desafíos del Estado para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia*. <https://ormusa.org/572/>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia*.
https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020). *COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en El Salvador*. <https://www.ilo.org/es/publications/el-salvador-covid-19-y-el-mundo-del-trabajo-punto-de-partida-respuesta-y>
- Ostry, J. Andrew, B. y Charalambos, G.T. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. International Monetary Fund. Staff Discussion Note. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>
- OXFAM. (2020). *Refugio en la Tormenta. Necesidades globales de protección social universal en tiempos del COVID-19*. <https://www.oxfam.org/es/informes/refugio-en-la-tormenta-necesidades->

- globales-de-proteccion-social-universal-en-tiempos-del
OXFAM. (2021). *La transparencia y la participación ciudadana en El Salvador*. <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/la-transparencia-y-la-participacion-ciudadana-en-el-salvador/>
- OXFAM y Fundación para el Desarrollo de Centroamérica [FUDECEN]. (2021). *Ni un paso atrás. Cerremos las brechas de desigualdad multidimensional en El Salvador*. <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/ni-un-paso-atras-cerremos-las-brechas-de-desigualdad-multidimensional-en-el-salvador/>
- Pacheco-López, P. y Thirlwall A. (2006). Trade Liberalisation, the Income Elasticity of Demand for Imports and Growth in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 29, No. 1 pp. 41-66. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/68074/1/502071532.pdf>
- Paniagua Serrano, C.R. (2002). El bloque empresarial hegemónico salvadoreño. *Revista Estudios Centroamericanos*, Número 645-646, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. <https://revistas.uca.edu.sv/index.php/eca/article/view/5588>
- Peña, W. (2015). *Estimación del stock de capital en El Salvador*. FundaUngo. Documentos de Trabajo. <https://www.fundaungo.org.sv/products/estimacion-del-stock-de-capital-en-el-salvador/124>
- Petifor, A. (2017). *La producción del dinero. Cómo acabar con el poder de los bancos*. Malpaso Ediciones, S.L.U.
- Piegat P. y Ronchon L. (2006). *Teorías Monetarias Post-keynesianas*. Ediciones Akal S.A.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (2020). *Informe de Situación. Deficiencias del Sistema Nacional Integrado de Salud en el contexto de la pandemia por COVID-19*. <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/09/comision-de-salud.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009). *Importancia del diálogo para la prevención de conflictos y la construcción de paz*. <https://issuu.com/cprundprslac/docs/importancia-del-diologo-para-la-pre>
- Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia de la Seguridad Alimentaria y Nutricional [PROGRESAN] y Sistema de la Integración Centroamericana [SICA]. (2020). *Análisis de la Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF, noviembre 2020 - agosto*

2021. https://www.sica.int/documentos/informe-del-analisis-de-inseguridad-alimentaria-aguda-de-la-cif-el-salvador-noviembre-2020-agosto-2021_1_125920.html
- Rauda, N. (2022, 26 de junio). Athena: Los salvadoreños reciben tokens, no dólares en su Chivo Wallet. *El Faro*. https://elfaro.net/es/202204/el_salvador/26148/
- Rayo, A. (2013). *Espacios de diálogo para construir estrategias de desarrollo público-privadas: Una guía metodológica*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/102ad90b-2806-415d-8545-3d3ff5dd6f2e>
- Redacción YSUCA. (2021, 04 de octubre). De cada 100 personas, 91 no tienen una vivienda adecuada en el país. YSUCA. <https://ysuca.org.sv/de-cada-100-personas-91-no-tienen-una-vivienda-ade-cuada-en-el-pais/>
- Reinhard, C.M. y Rogoff, K.S. (2010). Growth in time of debt. *American Economic Review*, vol.100, no. 2, pp.573–78. DOI:10.1257/aer.100.2.573
- República de El Salvador. (2006). *El Salvador Offering Circular*. Nueva York, Estados Unidos, Citigroup/JPMorgan.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray.
- Rivera Ocampo, R. (2016). *El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador. Posibilidades para la articulación de sus componentes*. CEPAL. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4319>
- Rodríguez Pecino, B. (2019). *¿Qué es la seguridad alimentaria?* Ayuda en Acción. <https://ayudaenaccion.org/blog/sostenibilidad/que-es-la-seguridad-alimentaria/>
- Rodrik, D. (2006). *Industrial Development: Stylized and Policies*. Cambridge, MA, Harvard University. John F. Kennedy School of Government.
- Rodrik, D. (2008). *The Real Exchange Rate and Economic Growth*. Broking Papers on Economic Activity. (2), pp.1-76. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2008/09/2008b_bpea_rodrik.pdf
- Rodrik, D. (2011). *¿Cómo se juegan en América Latina? Instituciones políticas, proceso de negociación y políticas públicas*. En Scartini C., Spiller P., Stein E. y Tommasi M. El juego político en América Latina. ¿Cómo deciden las políticas públicas? Banco Interamericano de Desarrollo.

- Roubini, N. (2018). *Blockchain's Broken Promises*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-bitcoin-is-a-bubble-by-nouriel-roubini-2018-01>
- Salinas, J., Castro, R. y Morales, O. (2022). *Análisis de impacto de las medidas de ajuste fiscal en el marco de las negociaciones con el FMI*. Principales resultados. Resumen Ejecutivo. Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN) y OXFAM en El Salvador. <https://www.fudecen.org/analisis-del-impacto-de-las-medidas-de-ajuste-fiscal-en-el-marco-de-las-negociaciones-con-el-fmi/>
- Sanahuja, H. (1999). *El daño y la evaluación del Riesgo en América Central: Una propuesta metodológica*, tomando como caso de estudio a Costa Rica, San José, [Tesis de Postgrado, Maestría en Geografía]. Universidad de Costa Rica. <https://www.desenredando.org/public/libros/1999/haris/EvaluacionRiesgoAmericaCentral-1.0.1.pdf>
- Saez, E. y Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. 1er edition. W. W. Norton & Company.
- Salomón, T. (2021). *Transformación Productiva y Políticas de Empleo a nivel sectorial en la crisis COVID-19 en El Salvador*. [Entrevista semiestructurada]. 7 de mayo de 2021. pp. 1-16.
- Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción. (2016). *Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo*. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/43/documents/147567/download>
- Secretaría para Asuntos Estratégicos; Secretaría Técnica de la Presidencia. (2013). *Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2013/12/poltica-participacion-ciudadana.pdf>
- Simoës, A. e Hidalgo, C. (2011). *The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development*. Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence. Scalable Integration of Analytics and Visualization: Papers from the 2011 AAAI Workshop (WS-11-17), pp. 1-42.

- Sistema de Integración Centroamericana. (s.f.). *Clasificación Integrada en Fases de la Seguridad Alimentaria - CIF*.
<https://www.sica.int/iniciativas/cif>
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Superintendencia del Sistema Financiero. (2021). *Boletín de rentabilidad de los fondos de pensiones*. https://ssf.gob.sv/descargas/boletines%20de%20rentabilidad/2021/Boletin_de_rentabilidad_FP_0421.pdf
- Stiglitz, J. (2016). *El Euro. Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*. Editorial Taurus Pensamiento.
- Stiglitz, J. y Greenwald, B. (2014). *Creating a Learning Society. A New Approach to Growth Development and Social Progress*. Columbia University Press.
- Taleb, N.N. (2021). *Bitcoin, Currencies, and Fragility*. Accepted in *Quantitative Finance*. <https://arxiv.org/abs/2106.14204>
- Taller, A. (2014). El acceso a la vivienda digna: principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 1, núm. 1. <https://www.redalyc.org/journal/6559/655968558001/html/>
- Thirlwall, A. P. (2011). The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences. *PSL Quarterly Review*, Vol. 64, No. 259, pp. 429-438.
<https://ssrn.com/abstract=2049757>
- Torres R., Chang H., Andreoni A., Kapsos S., Lee E., Nübler I., Fino M., Kuan M., Latsos S. y Sexton D. (2014). *Productive transformation, decent work, and development en World of work Report 2014*, Developing with job. International Labour Office.
<https://doi.org/10.1002/wow3.47>
- Tymoigne, E. y Randall Wray, L. (2013). *Modern Money Theory 101: A Reply to Critics*. Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 778. https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_778.pdf
- UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocation Education and Training. (2012). *World TVET Database Costa Rica*. <https://unevoc.unesco.org/home/Dynamic+TVET+Country+Profiles/country=CRI>

- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2016). *Virtual Institute Teaching Structural Transformation and Industrial Policy*. <https://vi.unctad.org/stind/>
- U.S. Department of the State. (2022). *2022 Fiscal Transparency Report*. <https://www.state.gov/reports/2022-fiscal-transparency-report/>
- Varoufakis, Y. (2016). *And the Weak Suffer What They Must?* Nation Books.
- Veblen, T.B. (1919). *The Vested Interests and the Common Man*. B.W. Huebsch.
- Vega, L. (2021). *Dominio 6. Desigualdad en participación, influencia y voz*. Informe sobre desigualdad multidimensional en El Salvador. OXFAM y FUDECEN (2021). [Sin publicar].
- Vielman, I. (2014). *La integración monetaria en El Salvador (dolarización), una evaluación a diez años de su implementación*. [Tesis Doctoral. SMC + University Universidad Francisco Marroquín].
- Vilaseca R. J. (1994). *Los esfuerzos de Sísifo: la integración económica en América Latina y el Caribe*. Los Libros La Catarata.
- Voroufakis, Y. (2021). *Democratizar el dinero con criptomonedas oficiales*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/central-bank-cryptocurrency-democratize-money-by-yanis-varoufakis-2021-07/spanish>
- Wade, C. (2016). *Captured Peace: Elites and Peace Building in El Salvador*. Ohio RIS Latin America Series.
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado?* Ediciones BÖLL. <https://sv.boell.org/es/2017/11/17/elites-politicas-y-economicas-en-el-salvador-captura-de-estado>
- Weiss, J. (2015). *Taxonomy of industrial policy*. UNIDO Inclusive and Sustainable Industrial Development Working. Paper No. 08/2015. United Nations Industrial Development Organization. <https://downloads.unido.org/ot/99/25/9925558/WP8.pdf>
- World Bank. (2018). *Global Findex Database*. <https://globalfindex.worldbank.org/index.php/#GF-ReportChapters>
- World Bank. (2022). *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex#sec3>

- World Bank. (2022). *World Development Indicator*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- World Health Organization. (2022). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. <https://covid19.who.int/table>
- WorldInequalityLab. (2022). *World Inequality Database*. <https://wid.world/es/pagina-de-inicio/>
- World Justice Project. (2018). *Índice de Estado de Derecho 2018-2017*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition_o.pdf
- Wray, L. R. (2004). *Credit and State Theories of Money: The Contribution of A. Michael Innes*. Northampton, Mass. Edward Elgar.
- Yamagiwa, T. (2021). *Transformación Productiva y Políticas de Empleo a nivel sectorial en la crisis COVID-19 en El Salvador*. [Entrevista semiestructurada]. 10 de mayo de 2021. pp. 1-8.
- Yeyati, L. (2021). *Dolarización y desdolarización financiera en el nuevo milenio*. Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR). Documento de Trabajo. https://flar.com/wp-content/uploads/2019/05/Dolarizacion-y-desdolarizacion-financiera-en-el-nuevo-milenio_o_o.pdf

ANEXOS

ANEXO 1

LA ECUACIÓN DE BENEFICIOS KALECKI-LEVY

Inicios de la teoría de la ganancia

En la economía política clásica, la competencia se concibe como un proceso dinámico de rivalidad entre los agentes económicos (empresas) involucrados en la lucha por una tasa de ganancia extraordinaria (mayor que las de sus competidores); tasa de ganancia que no todos los agentes pueden alcanzar. El incremento de la mecanización y automatización del proceso productivo explica el desarrollo económico a través de la competencia que se apoya en el supuesto de libre movilidad de capitales, y se manifiesta de dos formas distintas: (1) En el interior de cada industria (identificada por la producción de un mismo valor de uso), donde la formación de un único precio favorece a las empresas más eficientes y perjudica a las menos eficientes, significa diferenciación de las tasas de ganancia (competencia intraindustrial); y (2) Entre diferentes industrias (competencia interindustrial), sobre la base de la formación de los «precios naturales», significa la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia de cada industria con respecto a la tasa de ganancia de la economía (Smith, 1958; Ricardo, 1817; Marx, 1862-1963).

Dumenily y Levy (1993) argumentan en su libro *Economía de la tasa de ganancia*, que el comportamiento de la tasa de ganancia es la «llave» para comprender la relación entre la estructura socioeconómica con el nivel de la empresa y el comportamiento macroeconómico, ambos en términos de crecimiento y estabilidad.

Desde la génesis y desarrollo del pensamiento económico neoclásico, este concepto fue sustituido por los factores productivos trabajo y capital, y su retribución equitativa en salario y beneficio -sustituyendo el concepto clase social por consumidor-. Entre las explicaciones actuales del origen de la rentabilidad o beneficio están: las teorías de la productividad física del capital, teoría de la productividad monetaria (o temporal) del capital (basada en el tipo de

interés) y teoría de la productividad sistémica (o también dinámica, o matemática) del capital (Guerrero, 1995). Todas ellas se oponen al enfoque clásico y marxiano, como teoría de la productividad basada en el trabajo excedente, y enlazan con la tradición neoclásica donde emplean las categorías «[...] ahorro o la abstinencia [como sinónimos] para intentar justificar el beneficio del capital» (p. 14).

La tendencia al descenso o al ascenso de la ganancia marca las fases de contracción o expansión de las economías capitalistas (Cabrera Melgar, 2002). El descenso en la tasa de ganancia conduce a una crisis por medio de sus efectos en la cantidad total de ganancia. La demanda y la oferta agregadas fluctúan constantemente alrededor de diversas tendencias internas de naturaleza errática y turbulenta.

El primer esfuerzo por desarrollar una teoría integral de las ganancias fue realizado por los economistas clásicos, especialmente por Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx. Según ellos, las ganancias eran fundamentales para la acumulación de capital y el crecimiento económico. David Ricardo fue el primero en desarrollar un modelo en el que las ganancias podían calcularse al deducir la renta de la tierra y los salarios a los ingresos, es decir, para él las ganancias eran un residuo en el que la renta de la tierra tenía prioridad en la distribución por sobre el resto de los ingresos, y los salarios estaban fijos en el nivel de subsistencia. Varias décadas después, y en la línea de Ricardo, Marx puso las ganancias en primer plano, las señaló como el principal motor de la economía capitalista y eventualmente su principal contradicción, debido a su tendencia decreciente provocada por las leyes fundamentales del capitalismo. Esta tradición no fue seguida por los economistas neoclásicos, quienes estaban más enfocados en la teoría de precios y mercados a nivel microeconómico, y para quienes las ganancias siempre son iguales al producto marginal del capital.

Entendemos que las ganancias naturalmente juegan un rol dominante, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico. En el primer caso, las ganancias influyen las decisiones referentes a niveles de producción, empleo e inversión de mercados y empresas

individuales; y en el segundo caso se puede afectar a la economía en general en temas de producción, empleo y gastos de capital cuando se combinan las ganancias de todas las empresas. Es por ello por lo que entender los determinantes de las ganancias agregadas y su proceso de creación conduce a una mayor comprensión de prácticamente todos los problemas macroeconómicos importantes: gasto deficitario, ciclos económicos, desequilibrios comerciales, etc. (Levy *et al.*, 2008).

Determinación de los beneficios según Kalecki y según Levy

El enfoque de examinar las fuentes de ganancias a nivel macroeconómico aparece por primera vez en la literatura económica en los escritos de Jerome Levy en la década de 1910 y Michal Kalecki en la década de 1930 (Levy *et al.*, 2008), que posteriormente se convertirían en un método convincente para determinar el nivel macroeconómico de las ganancias comerciales. Probablemente, el renacimiento de este enfoque fue ayudado por la génesis de la contabilidad nacional en la década de 1920; de hecho, Kalecki fue uno de los primeros en utilizar la contabilidad nacional tal como la conocemos hoy. La diferencia entre los métodos de Levy y Kalecki es que el primero calcula las ganancias utilizando datos por sectores institucionales (hogares, empresas, etc.) mientras que el segundo calcula la cantidad de ganancias utilizando categorías sociales de ingresos (capitalistas y trabajadores) (López Martínez *et al.*, 2013).

Ecuación de beneficios de Kalecki

Michal Kalecki fue un economista polaco que llegó al análisis de la contabilidad macroeconómica leyendo el volumen 2 de *El Capital* de Marx. Kalecki es conocido como un contemporáneo de Keynes, quien llegó a muchas de las mismas ideas de forma independiente. A pesar de ser su contemporáneo, hoy Kalecki es considerado un economista «poskeynesiano» fundacional (Mankus, Nathan, 2020).

Seguimos la tradición de los estudios de la ganancia desarrollados por Asimakopulus (1983), Bakir y Campbell (2006)

basados en la ecuación de Kalecki (1954) y Levy (1943) y López Martínez *et al.* (2013), quienes realizan el siguiente desglose del método de Kalecki, que inicia con una economía dividida conceptualmente entre capitalistas (cuyo ingreso es la renta del capital) y trabajadores (cuyo ingreso son los salarios). En principio no se toman en cuenta el sector público ni el sector externo y se asume que los trabajadores no ahorran, sino que gastan todo su ingreso en consumo. Bajo estos supuestos, que se removerán después, podemos obtener la identidad macroeconómica contable del Producto Interno Bruto (PIB) por el lado del ingreso y la demanda:

$$C+I= C_c+C_w+I=W+P$$

Donde C es el consumo total, C_c es el consumo capitalista, C_w es el consumo de los trabajadores, I es la inversión bruta, W es el gasto en salarios y P son las ganancias empresariales brutas, es decir, las ganancias antes del consumo de capital. Dado que se asume que el ahorro de los trabajadores es nulo, W es idéntico a C_w y, por tanto, se cancelan.

$$P=C_c+I \text{ (1)}$$

La expresión anterior se conoce como **la ecuación simple de los beneficios de Kalecki** y establece que las ganancias empresariales brutas (resultado de la suma de las ganancias de los sectores no financieros y financieros) son iguales al consumo capitalista más la inversión bruta. Esta ecuación no puede considerarse como una identidad contable debido a que incluye supuestos del comportamiento al asumir que los trabajadores no ahorran.

En primera instancia, la ecuación 1 puede generar confusiones dado que establece que las ganancias se mueven en la misma dirección y cantidad que el consumo capitalista, cuando el sentido común nos dice que alguien que consume más tiene menos riqueza. Si bien lo anterior puede ser cierto a nivel microeconómico, al hablar en términos macroeconómicos, el consumo capitalista es un flujo

de ingresos de unos capitalistas a otros, dicho de otra forma, los capitalistas, en su conjunto, determinan sus propios beneficios por la magnitud de su inversión y consumo personal. Kalecki (1984) aborda con una pregunta el sentido de la causalidad ¿es la inversión y el consumo capitalista lo que determina el volumen de beneficios o es a la inversa? Pero agrega:

... depende de cuál de estos dos factores está directamente sujeto a las decisiones de los capitalistas. Ahora bien, está claro que los capitalistas pueden decidir invertir y consumir más en un período dado de tiempo que en el anterior, pero no pueden decidir el ganar más. Por lo tanto, sus decisiones sobre inversión y consumo determinan las ganancias, y no a la inversa. (p. 94).

Luego, Kalecki remueve los supuestos anteriores para alcanzar una ecuación más general, incluyendo el sector público, el sector externo y permitiendo que los trabajadores ahorren parte de sus ingresos, llegando a la siguiente expresión:

$$W_{AT} + P_{AT} + T = C_c + C_w + I + G + NX$$

Donde W_{AT} y P_{AT} son los salarios y ganancias después de impuestos, siendo T los impuestos (directos e indirectos), G representa los gastos de gobierno y NX las exportaciones netas. Obtenemos el balance del sector gubernamental al restarle los impuestos a los gastos de gobierno, mientras que los ahorros de los trabajadores equivalen al consumo de los trabajadores menos sus salarios. De esta forma logramos la siguiente expresión simplificada:

$$PAT = C_c + I - S_g + NX - S_w \quad (2)$$

Donde S_g es el superávit del gobierno y S_w son los ahorros de los trabajadores. La ecuación 2 expresa que las ganancias empresariales brutas macroeconómicas, después de impuestos, son iguales al consumo capitalista, más la inversión bruta, menos (más) el superávit (déficit) del gobierno, más (menos) el superávit (déficit) externo, me-

nos los ahorros de los trabajadores. En este punto, ya se puede considerar a la expresión anterior como una identidad contable, pues ya no se toman en cuenta supuestos del comportamiento de los trabajadores al admitir que pueden o no ahorrar.

Las principales conclusiones que se pueden obtener de la ecuación de Kalecki, de acuerdo a López Martínez *et al.* (2013), son las siguientes:

- A corto plazo, las ganancias siempre dependen de variables de la demanda, especialmente del consumo, endeudamiento y gasto público.
- A largo plazo, son las variables relacionadas al ingreso (especialmente la renta) las que determinan el comportamiento de los beneficios.
- Las políticas de «disciplina» están condenadas al fracaso hasta que se entienda que el objetivo deseado de balancear el presupuesto es más un medio que un resultado natural del crecimiento impulsado por la demanda.

Ecuación de beneficios de Levy

Jerome Levy fue un empresario estadounidense quien derivó la ecuación de ganancias de forma independiente, con el objetivo de conocer de dónde provenían sus propias ganancias (Mankus, Nathan, 2020).

La principal ventaja de usar el método de determinación de las ganancias de Levy es que se pueden expresar los beneficios en términos sectoriales, en vez de utilizar categorías sociales (capitalistas y trabajadores). López Martínez *et al.* (2013) explican la ecuación de Levy empezando con la identidad inversión-ahorro:

$$I=S$$

En este caso, el total de ahorros se puede expresar como la suma de los ahorros sectoriales, por ejemplo:

$$I=S_H+S_E+S_G-NX$$

Donde S_H es el ahorro del sector de los hogares, S_E es el ahorro de las empresas financieras y no financieras, S_G es el balance de presupuesto del gobierno y NX son las exportaciones netas, que tienen signo negativo pues son un desahorro para el resto del mundo. Tomando en cuenta que SE significa ganancias netas después de impuestos y dividendos, obtenemos la siguiente expresión:

$$NP_{ATD}=I-S_H-S_G-NX$$

Donde NP_{ATD} son los beneficios netos después de impuestos y dividendos, es decir, ganancias retenidas. Al agregar los dividendos, llegamos a la versión final de la ecuación de Levy:

$$NP_{AT}=I-S_H-S_G-NX+D \text{ (3)}$$

El significado de la ecuación de Levy es idéntico al de la ecuación de Kalecki, pero ahora los beneficios están expresados como la suma de inversión, dividendos y tres balances sectoriales, y no como balances de ingreso de clases. La diferencia principal es que los beneficios, según Levy, son beneficios netos después de depreciaciones.

Ecuación Kalecki-Levy

La ecuación Kalecki-Levy puede entenderse como un estado contable que explica de dónde provienen financieramente las ganancias totales, además usan la premisa que por cada superávit debe haber un déficit. En 2008, The Jerome Levy Forecasting Center mediante la publicación *Where profits come from* explica paso a paso de donde se deriva la ecuación Kalecki-Levy usando el método de flujos para encontrar las fuentes de las ganancias, pues entienden que los salarios, las ganancias, los ingresos por ventas, los impuestos y los dividendos son todos flujos de dinero y no sumas estáticas que se encuentran en cuentas bancarias o tesorerías; por lo tanto, examinar

las fuentes de ganancias requiere un modelo de la economía que refleje esta circulación constante de dólares. Retomaremos su metodología y, para iniciar, se divide a la economía en cuatro sectores: hogares, gobierno, sector externo y empresas.

Salarios, ahorro personal y ganancias

De entrada, suponemos una economía simple, compuesta por dos sectores: hogares y empresas, donde las empresas producen y distribuyen solo bienes y servicios de consumo, mientras que los salarios que las empresas pagan a sus trabajadores son un flujo de ingreso a los hogares, que tienen la opción de no gastarlo todo, es decir, pueden gastar menos de lo que ganan, depositar dinero en el banco o usarlo para disminuir deudas. Además, pueden prestar dinero o usar fondos que habían apartado anteriormente y así gastar más de los que ganan, generando un ahorro negativo. Para las empresas, el ahorro personal es una fuente negativa de ganancias, pues experimentan una pérdida equivalente al monto que los hogares ahorran.

$$\text{Ganancias} = -\text{Ahorro de los hogares}$$

En este punto, no se está acumulando nueva riqueza por la simple razón que no se está creando nueva riqueza, puesto que nuestra economía simple solo produce bienes y servicios de consumo, y no se construyen inventarios para consumo futuro.

Inversión y ganancias

Ahora introducimos a la **inversión neta** o creación de riqueza tangible al modelo; recordando que la inversión tiene dos componentes: la **inversión neta fija** (el incremento neto en el *stock* de estructuras y equipo en la economía) y la **inversión de inventario**. Generalmente la inversión neta es la fuente de ganancias más grande e importante dentro de la economía capitalista, y se expresa de la siguiente manera:

$$\text{Inversión neta fija} = + \text{Inversión bruta fija} - \text{Asignaciones de consumo de capital}$$

La inversión bruta fija es la creación de nuevas estructuras y equipos privados, y se le considera una fuente de ganancias porque genera ingresos comerciales sin generar un gasto, pues cuando una empresa compra un edificio o una máquina, simplemente intercambia un activo (efectivo) por otro (activo fijo). No se incurre en ningún gasto hasta que se registra el primer cargo por depreciación. Es a esta depreciación y las cancelaciones de activos fijos en conjunto a lo que nombramos consumo de capital.

$$\text{Ganacias} = + \text{Inversión bruta fija} - \text{Asignaciones de consumo de capital} - \text{Ahorro de los hogares}$$

A diferencia de la inversión bruta fija, que produce ingresos al sector empresarial pero no gastos, el consumo de capital es un gasto sin ningún ingreso compensatorio. Desde otro punto de vista, el consumo de capital es una fuente negativa de ganancias porque es la erosión de la riqueza existente, disminuyendo la ganancia neta en la riqueza de la economía de la que las empresas obtendrán una parte.

Inversión en inventario y ganancias

La parte restante para llegar a la inversión neta es la inversión en inventario. Al igual que las compras de activos fijos, las inversiones que las empresas hacen en inventarios no se cuentan como gastos, pues simplemente se intercambia efectivo por activos físicos. Solamente se reconocen como gastos cuando los bienes se sacan del inventario y se usan o venden, es decir, cuando se entrega el activo; y a diferencia de los activos fijos, los inventarios no se deprecian. Sin embargo, los inventarios pueden ser negativos, debido a que el sector empresarial a veces vende más de lo que produce, y algunos inventarios se dan de baja (se cargan como un gasto) porque se echan a perder, se pierden, caducan o se destruyen.

$$\text{Ganancias} = +\text{Inversión bruta fija} - \text{Asignaciones de consumo de capital} + \text{Inversión en inventario} - \text{Ahorro de los hogares}$$

Ahora que ya tenemos todos los componentes de la inversión neta, podemos simplificar la ecuación de ganancias:

$$\text{Ganancias} = + \text{Inversión neta} - \text{Ahorro de los hogares}$$

Ahorro externo y ganancias

Al hablar de transacciones entre países, este modelo se limita a considerar cuatro categorías principales de flujo de fondos internacionales: pagos de empresas al resto del mundo (principalmente desembolsos por bienes y servicios importados), pagos de hogares por bienes y servicios comprados directamente a empresas extranjeras, ingresos comerciales de extranjeros (pagos por exportaciones de bienes y servicios, ingresos obtenidos de inversiones comerciales en otros países, e intereses sobre préstamos a extranjeros), y finalmente ingresos de inversión obtenidos por el sector de los hogares del país extranjero.

Cuando los pagos internacionales exceden los ingresos, la economía experimenta un déficit de cuenta corriente, es decir, una transferencia neta de riqueza al extranjero (a menos que se compense con un cambio de activos tangibles). Esta riqueza creada en la economía doméstica pero acumulada por el resto del mundo es ahorro externo. A diferencia de los salarios pagados a los trabajadores domésticos, que vuelven como ingresos (menos ahorro personal), estos pagos a los extranjeros se pierden en la economía nacional:

$$\text{Ahorro externo} = - \text{Superávit de la cuenta corriente}$$

Los pagos al resto del mundo por bienes y servicios se suman a los gastos comerciales o, dicho de otra forma, reducen los ingresos. Por el contrario, los pagos recibidos del resto del mundo aumentan los ingresos. Por lo tanto, cuando el ahorro externo es positivo (el saldo

en cuenta corriente es negativo), reduce las ganancias, cuya nueva ecuación queda de la siguiente manera:

$$\text{Ganancias} = + \text{Inversión neta} - \text{Ahorro de hogares} - \text{Ahorro externo}$$

Cuando el ahorro externo es negativo, significa que los ingresos que recibimos del extranjero son mayores que los pagos, lo que aumenta las ganancias.

Balance fiscal del gobierno y las ganancias

El ahorro del sector público es una fuente negativa de ganancias. Los gastos del gobierno se suman a los ingresos del sector empresarial tanto directamente, a través de las compras gubernamentales de bienes y servicios, como indirectamente al aumentar los ingresos de los hogares, que luego compran a las empresas. Los flujos al gobierno pueden aumentar los gastos comerciales o reducir los ingresos comerciales. Si el sector gubernamental ahorra (gasta menos de lo que recibe), las sustracciones a las ganancias compensarán con creces las adiciones a las ganancias. Por el contrario, un déficit público es una fuente positiva de ganancias porque fluye más dinero del sector público para convertirse en ingresos comerciales que el que el gobierno les quita a las empresas:

$$\text{Ganancias} = + \text{Inversión neta} - \text{Ahorro de los hogares} - \text{Ahorro externo} \\ - \text{Ahorro del gobierno}$$

Dividendos y las ganancias

La fuente final de las ganancias no es un tipo de inversión o ahorro; los dividendos pagados por las corporaciones a los accionistas se suman a las ganancias totales, mientras que los que se pagan a los hogares se suman a los ingresos comerciales cuando estos los gastan. Las corporaciones no cuentan los dividendos como un gasto comercial porque estos pagos son participaciones de las ganancias ya obtenidas que se distribuyen a los propietarios de las empresas, y los

hogares gastan este ingreso adicional (a menos que aumente el ahorro personal) de la misma manera que gastan el resto de sus ingresos. Si el ahorro personal permanece constante, la cantidad total pagada en dividendos volverá a las empresas en forma de gastos de consumo, como ingresos comerciales.

Ahora que tenemos todas sus fuentes, podemos completar la identidad de las ganancias de Kalecki (1984) y Levy (1943), explicada por Levy, y queda de la siguiente manera:

$$\text{Ganancias} = + \text{Inversión neta} - \text{Ahorro de los hogares} - \text{Ahorro externo} \\ - \text{Ahorro del gobierno} + \text{Dividendos}$$

En resumen, las relaciones de causalidad de las fuentes de la ganancia son las siguientes:

Variable	Relación de causalidad
Ahorro de hogares	Negativa. La decisión de los hogares de ahorrar parte de sus ingresos, reduce las ganancias.
Inversión	Positiva. La inversión pone en movimiento flujos de fondos que se convierten en causa de las ganancias.
Ahorro externo	Negativa. El ahorro externo equivale a una transferencia de riqueza al extranjero y reduce ingresos.
Ahorro del gobierno	Negativa. Cuando el gobierno ahorra, fluye menos dinero que no podrá convertirse en ingresos comerciales de las empresas.
Dividendos	Positiva. Los dividendos se suman a los ingresos de las empresas sin aumentar los gastos, lo que aumenta las ganancias.

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2

STOCK DE CAPITAL

El acervo de capital se ha calculado mediante la siguiente ecuación:

$$K_{t+1} = (1 - \delta)K_t + I_{t+1}$$

Donde K es el *stock* de capital físico; I, la inversión bruta fija con respecto al PIB y constituye la tasa de depreciación. Las fuentes estadísticas provienen de BCR (2020). Para estimar el capital inicial se aplica la siguiente ecuación:

$$K_0 = PIB_{1950} * \frac{FBKF}{PIB} * \frac{(1 + \bar{R})}{(R + 5\%)}$$

Se estimó mediante el método del inventario perpetuo adicionando los flujos de inversión neta y detrayendo un porcentaje de depreciación del período. Este supuesto de depreciación homogénea para todo el acervo de capital presenta debilidades porque se deberían estimar series separadas de infraestructuras y maquinaria y equipo, pero lamentablemente no se dispone de esta clasificación en la base de datos utilizada (Peña, 2015). El grado de mecanización (K/L) de la estructura económica salvadoreña se estima mediante la relación capital por trabajador, que tiene una relación directa con la ratio capital/producto (K/Y) y una relación inversa con la productividad laboral (Y/L). Es decir, la elevación de la relación capital/producto significa que la inversión de capital fijo por unidad de producto es mayor que la inversión en trabajadores, lo que reduce el costo de producción unitario.

$$\left(\frac{K}{Y}\right) = \frac{\left(\frac{K}{L}\right)}{\left(\frac{Y}{L}\right)}$$

Los índices capitales/producto (K/Y), capital/trabajo (K/L) y producto/trabajo (Y/L) han sido estimados a partir de las siguientes variables: i) el capital se deriva del cálculo del *stock* de capital que ha sido explicado en el capítulo tercero; ii) el producto es el PIB a precios constantes de 2014; iii) el trabajo son el número de trabajadores. Posteriormente, se han estimado números índices base fija 1950=1 para las tres variables y luego se han calculado las tres ratios respectivas desde 1950 hasta 2019. Luego se han estimado tasas de crecimiento interanuales para cada una de las ratios.

ANEXO 3
CLASIFICACIÓN DE LEAMER Y STANDARD
INTERNATIONAL TRADE CLASSIFICATION (SITC) REV 2
(DOS DÍGITOS)

Clasificación Leamer	SITC	Clasificación Leamer	SITC
1. Petróleo		7. Intensivo en trabajo	
Petróleo y productos de petróleo	33	Mineral no metálico	66
		Muebles	82
2. Materias primas		Artículos de viaje, bolso de mano	83
Fertilizante crudo y minerales en bruto	27	Prendas de vestir	84
Minerales metálicos	28	Calzado	85
Carbón	32	Manufacturas diversas	89
Gas	34	Paquetes postales no clasificados	91
Energía eléctrica	35	Transacciones especiales no clasificadas	93
Metales no ferrosos	68	Moneda (excepto las de oro)	96
Oro no monetario	97		
		8. Intensivo en capital	
3. Productos forestales		Cuero	61
Corcho y madera	24	Caucho	62
Pulpa y desechos de papel	25	Hilados textiles, telas	65
Corcho y madera	63	Aparatos sanitarios y accesorios	81
Papel	64	Hierro y acero	67
		Manufacturas de metales	69
4. Agricultura tropical			
Vegetales y frutas	05	9. Maquinaria	
Azúcar	06	Generador de energía	71
Café	07	Especiales para determinadas industrias	72
Bebidas	11	Metalurgia	73
Caucho crudo	23	Industria general	74
		Oficina y procesamiento de datos	75
5. Productos de origen animal		Telecomunicaciones	76
Animales vivos	00	Eléctrico	77
Carne	01	Vehículos de carretera	78
Productos lácteos	02	Otro material de transporte	79
Pescado	03	Instrumentos profesionales y científicos	87

Clasificación Leamer	SITC	Clasificación Leamer	SITC
Cueros y pieles	21	Equipo fotográfico	88
Animales crudos y materias vegetales	29	Vehículos blindados, armas de fuego y municiones	95
Aceites y grasas animales y vegetales	43		
Animales vivos	94	10. Productos químicos	
		Orgánico	51
6. Cereales		Inorgánico	52
Cereales	04	Teñir y curtir	53
Alimentar	08	Medicinas y farmacéuticos	54
Diversos productos comestibles	09	Aceites y perfumes	55
Tabaco	12	Fertilizantes	56
Semillas oleaginosas	22	Explosivos	57
Fibras textiles	26	Resinas artificiales y plásticos	58
Aceites y grasas animales	41	Materiales químicos	59
Aceites fijos y grasas vegetales	42		

... el presente libro aborda un panorama de las diferentes etapas del proceso de desarrollo de El Salvador que, partiendo del pasado, se proyecta hacia el futuro. Hace esto desde una mirada crítica, actualizando el análisis histórico estructural con pinceladas heterodoxas y los nuevos enfoques de movimientos políticos y sociales, como el feminismo o el ecologismo, que destacan en la región de América Latina (...) Desde esa óptica crítica, el texto revisa los principales hitos del discurrir económico del país, entre otros temas, los Acuerdos de Paz, la dolarización, el encaje del país en el mercado internacional, la estructura productiva, la situación fiscal y las crisis más recientes. Esto permite a la persona que lo lee conocer en un solo volumen qué eventos y decisiones han conformado el sistema económico salvadoreño.

Carlos Botella
Master of Science, School of Oriental and African Studies (SOAS) University of London
Coordinador para América Latina de Oxfam Intermón

Óscar Cabrera Melgar

Doctor en Economía por la Universidad de Sevilla con suficiencia investigadora. También es Licenciado en Economía por la Universidad de El Salvador y Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (sección Económicas) por el Ministerio de Ciencias (España). Presidente del Banco Central de El Salvador (2014-2019). Presidente de la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN) y coordinador del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador desde junio de 2019. Sus investigaciones abordan los procesos de transformación estructural, modelos de desarrollo, desigualdades multidimensionales, tributación inclusiva, deuda y sistema financiero.



HACIA UN NUEVO MODELO DE
DESARROLLO CON IGUALDAD DE
OPORTUNIDADES PARA EL SALVADOR