



ANÁLISIS
SOCIOECONÓMICO DE
EL SALVADOR
UN ENFOQUE ESTRUCTURAL
1974—PRIMER TRIMESTRE 2018

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD
CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

**ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO
DE EL SALVADOR:
UN ENFOQUE ESTRUCTURAL
1974 — PRIMER TRIMESTRE 2018**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS**

Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Las opiniones expresadas en este estudio, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y del Departamento de Economía de la UCA.

Esta impresión constó de 1400 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Octubre de 2018

Director del informe y coordinador del área de Economía Teórica:

Mario Salomón Montesino Castro

Coordinador del área de Economía Aplicada:

Mario César Sánchez Pérez

Investigadores(as) y autores(as) del informe:

Armando Andrés Álvarez Navas
Evelyn Patricia Martínez Mejía
Iliana Maritza Álvarez Escobar
José Francisco Lazo Marín
Juan José López Rogel

Mario César Sánchez Pérez
Mario Salomón Montesino Castro
Rómulo José Ayala
Saira Johanna Barrera

Diagramación y portada:

Gelsy Aguilar

Impresión:

Talleres Gráficos, UCA.

Forma recomendada de citar:

Departamento de Economía UCA. (2018). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1974 – primer trimestre 2018*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Publicamos bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)



Usted es libre de:

Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar: remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:



Atribución

Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.



Uso no comercial

Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.



Compartir igual

Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

PRESENTACIÓN

En esta quinta edición del *Análisis socioeconómico de El Salvador* se destacan, de nuevo, los problemas acuciantes de nuestra sociedad, desde la perspectiva económica y social; así como se presentan propuestas que se estiman necesarias para transitar hacia la solución de los mismos.

Para empezar, el problema del empleo y los salarios sigue vigente. En el país falta la generación de empleo de calidad y salarios que permitan la cobertura de las condiciones de existencia de las personas trabajadoras. De esta forma, con una dinámica tan débil en la actividad productiva, se vislumbra que la informalidad y las actividades por cuenta propia difícilmente pueden ser transformadas en alternativas dignas de la existencia humana.

A lo anterior se agrega la desigualdad en la distribución del fondo salarial entre los trabajadores de las ramas de la economía, se trata de una situación en donde existen muchos trabajadores que ganan poco y pocos trabajadores que ganan mucho. A la luz de este resultado es necesario enfatizar que el problema de la distribución inequitativa del ingreso también se expresa en un fondo salarial del país carente de una estructura equitativa de distribución. En otras palabras, además de la inequitativa distribución del ingreso entre los empresarios y la población trabajadora, existe una inequidad del fondo salarial entre los trabajadores.

Por otro lado, el trabajo no remunerado vinculado a la economía del cuidado, realizado primordialmente por niñas, adolescentes y mujeres, sigue sin reconocerse. Este escenario persiste a pesar de que las recientes mediciones oficiales (por parte de ISDEMU) muestran que el peso del valor de las actividades del cuidado sobre el PIB es considerable. Sin embargo, uno de los sectores que más sufren la inequidad de la economía salvadoreña es el de las mujeres.

En cuanto a la actividad productiva, se ha podido constatar que el sector agropecuario además de ser el que más genera empleo, también es un sector dinamizador hacia adelante de la economía, esto significa que dicho sector provee de importantes insumos al sector manufactura y al de servicios. Aun aceptando que una considerable parte de estos insumos provienen del exterior, la articulación hacia adelante que muestra el sector agropecuario indica que la economía posee un mercado interno potencial en la agricultura que los empresarios y el Estado pueden desarrollar.

Por su parte, el sector de la manufactura tiende a dinamizar la economía hacia atrás, por su demanda de insumos. Esto corrobora que la economía del país requiere el desarrollo del mercado interno y que para alcanzar una considerable magnitud tiene que sostenerse en inversiones por parte del capital nacional.

Con respecto al sector de los servicios, se encontró que dinamiza la economía tanto hacia adelante como hacia atrás. Dicho sector contribuye mucho en la estructura del mercado interno porque la mayoría de sus actividades son no transables, es decir, no están sujetas al intercambio internacional y tienen, por tanto, que ser generadas y consumidas dentro del país.

Sin embargo, la economía sigue mostrando una enorme dependencia del exterior, especialmente si se tiene en cuenta el flujo de remesas, que hace posible la adquisición de manera sostenida de productos importados, por encima de lo que permite el ingreso por exportaciones.

En cuanto a las inversiones en conocimiento e investigación y desarrollo e innovación, el país continúa en deuda con la población trabajadora, a pesar de la existencia de la Política de Innovación Ciencia y Tecnología (PICT). Las inversiones en estos rubros son muy ínfimas para impulsar un proceso que eleve el conocimiento de la población salvadoreña que vive de su trabajo asalariado o por cuenta propia.

En lo que concierne a la política fiscal, esta investigación arrojó que sus decisiones se encuentran sometidas al ciclo político; fenómeno que caracteriza a toda sociedad democrática con elecciones libres. Asimismo, se verificó que desde los Acuerdos de Paz, este comportamiento es cada vez más sistemático; en consecuencia de los avances en la democratización y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por tanto, la política económica ahora se sujeta al interés de los partidos de prolongarse en el poder, dando lugar a medidas favorables para la población en los dos últimos años, previos al proceso de elecciones. A pesar de esta interesante conducta política que repercute en la economía, las medidas que se han impulsado han dejado intacta la situación crítica del país.

Es de especial importancia enfatizar que el ciclo político puede convertirse en un instrumento de grupos de presión que poseen hegemonía en la red de poder económico y que la extienden, mediante donaciones, a los principales partidos políticos, este constituye uno de los temas novedosos tratados en esta edición.

En el presente estudio también se aborda el impacto que ha tenido la revisión del sistema de cuentas nacionales por el Banco Central de Reserva (BCR) para la propuesta redistributiva que requiere la estrategia de desarrollo elaborada por el Departamento de Economía de la UCA. En este sentido, a pesar de que el BCR corrigió el PIB hacia la baja, la redistribución del excedente productivo bruto, que ahora es menor, permite impulsar las medidas de incremento de la inversión social y de aumento de los salarios para elevar la eficiencia económica, junto al crecimiento y desarrollo humano.

Las predicciones del modelo en el que se basa la estrategia de desarrollo, se garantizan (en parte) mediante la reciente reforma al presupuesto realizada por el Ministerio de Hacienda; al menos en cuanto a la medida consistente en el incremento de la inversión social. La reforma asegura que los recursos presupuestarios se asignen a través de programas que irán dirigidos a resolver problemas como los de nutrición, salud, educación, vivienda, ingresos, capacitación, transferencia tecnológica, etc.; atacando específicamente sus causas, y estableciendo mecanismos de evaluación y verificación de que los resultados se están logrando mediante metas cuidadosamente definidas.

Por cuanto estos resultados son potenciadores de las capacidades humanas, productivas y sociales, el efecto predicho mediante el modelo de desarrollo se verificará y estará plenamente garantizado. Esto es normal en toda estrategia de desarrollo basada en un modelo agregado, debido a que los fundamentos de la interacción de las variables se corresponden con el comportamiento de las personas y sus relaciones, lo cual permite que sus

decisiones individuales se traduzcan en resultados sinérgicos, favorables para el crecimiento de la economía simultáneamente al desarrollo humano.

Por su parte, la medida de la política económica consistente en los incrementos salariales (el otro pilar de la estrategia) permite que los hogares eleven sus condiciones nutricionales, de salud, educación, vivienda, etc.; lo cual se estima muy probable teniendo en cuenta el destino que los hogares asignan a las remesas, que es un tipo de ingreso para las familias tan importante como los salarios.

Los cambios que se proponen, estableciendo como punto de partida la potenciación de las capacidades productivas de la fuerza de trabajo salvadoreña, se complementa de modo simultáneo y sistemático con cambios y reestructuraciones en los medios de producción (el otro elemento de las fuerzas productivas), para lo cual es muy conveniente la política Integrada de Movilidad y Logística (PIML) de El Salvador presentada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) que implican inversiones infraestructurales y tecnológicas.

Otro tema abordado en este informe es el efecto que tendrá la anulación del TPS para los hogares receptores de remesas, principalmente. Aunque de forma macroeconómica se piense que el impacto puede ser imperceptible, es obvio que eso no será así para todas aquellas familias que dejarán de recibir remesas. Para estos hogares, los rubros asociados a sus necesidades que se verán especialmente afectados son la nutrición, la salud y la educación; también se reducirá su capacidad de ahorro y la posibilidad de obtener una vivienda.

Por lo anterior, la economía se encuentra urgida para que se impulse una estrategia de desarrollo que merme y, eventualmente, elimine las dificultades que provocan la migración. Los aumentos que se proyectan mediante la aplicación de la estrategia de desarrollo propuesta, se originan en la elevación del fondo de remuneraciones, mediante la inversión social y la política salarial en aproximadamente tres veces el monto actual. Esto permitirá elevar la producción de bienes y servicios en una magnitud similar, acelerando el crecimiento y favoreciendo los beneficios de las empresas; todo gracias al desarrollo generado en la población trabajadora, en las personas que poseen negocios por cuenta propia, que se encuentran en la informalidad y/o en proceso de migración hacia las ciudades (si se encuentra en el campo) o hacia el exterior.

En otro orden de cosas, en esta edición se reitera —con métodos distintos a los usados en anteriores ediciones— que la economía dolarizada está experimentando problemas de liquidez, los cuales, en parte, son resueltos por los bancos comerciales mediante el crédito a las empresas y a través de la facilitación de tarjetas de crédito a la población trabajadora. A pesar de ello, esta situación generada por los bancos comerciales deja inamovible dos graves problemas: (1) la incapacidad de responder a las necesidades de crecimiento de la producción en condiciones del equilibrio de los mercados capitalistas y la formación de la tasa de ganancia; (2) complica la estabilidad del sistema financiero al hacer frente a la situación de bajos ingresos de la población emitiendo tarjetas de crédito, y aplicando el mecanismo de créditos-depósitos a las necesidades de inversión.

Lo anterior implica que al darse impagos tanto de los créditos empresariales —por el incumplimiento de la reproducción ampliada de la economía— como impagos por parte de las personas que poseen tarjetas de crédito —debido a su incapacidad de pago—, se puede perder la confianza en el sistema financiero y generarse una crisis.

Por consiguiente, la economía salvadoreña, tal como está funcionando en la actualidad (enfocada en el absolutismo del mercado capitalista), seculariza los problemas cuya causa predominante, entre otras, es el abandono del aseguramiento de las condiciones de

vida de la población trabajadora, tanto para aquellas que laboran para las empresas como las que trabajan por cuenta propia y en el sector informal.

El desconocimiento de la economía del cuidado para reproducir la fuerza de trabajo y su valor, así como la práctica y permisividad del patriarcado en la economía y los hogares, que deteriora la vida y el desarrollo humano de las mujeres, constituye otra de las causas importantes para el freno e incluso involución del desarrollo en el sistema económico y social salvadoreño.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- ACT:** Actividades de Ciencia y Tecnología
- Arena:** Alianza Republicana Nacionalista
- BCR:** Banco Central de Reserva de El Salvador
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- BMI** Banco Multisectorial de Inversiones
- CA:** Canasta ampliada
- CBA:** Canasta básica alimentaria
- CEF:** Comité de Estabilidad Financiera
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CIU:** Clasificación Industrial Internacional Uniforme
- CNJ:** Consejo Nacional de la Judicatura
- CONACYT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- CONADES:** Comisión Nacional de Desplazados
- CONARA:** Comisión Nacional de Restauración de Áreas
- COU:** Cuadro de Oferta y Utilización
- DEA** (por sus siglas en inglés): Análisis Envolverte de Datos
- Digestyc:** Dirección General de Estadísticas y Censos
- EFCT:** Enseñanza y Formación Científica y Técnica
- EHPM:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
- EUT:** Encuestas del Uso del Tiempo
- FINATA:** Financiera Nacional de Tierras Agrícolas
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- FMLN:** Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

I+D: Investigación y Desarrollo

I+D+i: Investigación, Desarrollo e investigación precompetitiva

IAIP: Instituto de Acceso a la Información Pública

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

IES: Instituciones de Educación Superior

INAZUCAR: Instituto Nacional del Azúcar

INCAFÉ: Instituto Nacional del Café

IPC: Índice de precios al consumidor

IRA: Instituto Regulador de Abastecimientos

ISDEMU: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

ISI: Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social

ISTA: Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MIP: Matriz insumo producto

MOP: Ministerio de Obras Públicas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIB: Producto Interno Bruto

PICT: Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología de El Salvador

PIML: Política Integrada de Movilidad y Logística

PSE (por sus siglas en inglés): Eficiencia del Sector Público

PSP (por sus siglas en inglés): Desempeño del Sector Público

REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas

SCN: Sistema de Cuentas Nacionales

SCNES: Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador

SCT: Servicios Científicos y Técnicos

SEDLAC: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean

SPNF: Sector Público No Financiero

TLC: Tratado de Libre Comercio

TNR: Trabajo No Remunerado

TSE Tribunal Supremo Electoral

UCA: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNFPA (por sus siglas en inglés): Fondo de Población de las Naciones Unidas

WIDE: World Inequality Database on Education

GLOSARIO

Capital constante: parte del valor de la mercancía que se compone de capital fijo y capital circulante no humano.

Capital variable: parte del valor de la mercancía que se destina a pagar el valor de la fuerza de trabajo.

Captura de Estado: de acuerdo a CEPALSTAT, se define como el porcentaje de la población de 18 años y más que opina que el país está gobernado por grupos poderosos para su propio beneficio.

Composición orgánica del capital: es el cociente en valor del capital constante entre el capital variable, en cuanto es influido por la composición técnica del capital, mide el grado de desarrollo tecnológico y el avance en la transformación de los medios de producción por la fuerza de trabajo.

Condición de partida o potencial reproductivo: relación paramétrica entre el capital variable más la plusvalía del sector I con el capital constante del sector II, que condiciona la reproducción ampliada (el desarrollo) de la economía nacional (Dadayán, 1980, p. 34).

Crecimiento económico: es el aumento en la producción total de bienes y servicios disponibles en una economía y su medición suele ser anual.

Cuenta satélite: es una extensión del sistema de cuentas nacionales, permite ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés socioeconómico de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central.

Desarrollo económico: está relacionado con el crecimiento económico cuando se garantiza el bienestar, se mantiene la prosperidad y las necesidades personales y sociales están satisfechas. Los indicadores de desarrollo son útiles para realizar comparaciones entre diferentes economías.

Desempeño: conjunto de resultados obtenidos por un país en diferentes aspectos socioeconómicos, el cual es comparable con otros países.

División sexual del trabajo: se expresa en la asignación de roles de provisión y trabajo mercantil a los hombres, y de tareas de cuidado en el ámbito doméstico a las mujeres.

Economía del conocimiento: la economía en la cual se busca crear, distribuir y utilizar el conocimiento como principal motor del crecimiento y desarrollo económico. En este sentido, una economía del conocimiento se caracteriza por promover de forma sistemá-

tica mejoras en las habilidades educativas, tecnológicas e innovadoras de la población (Departamento de Economía UCA, 2017b).

Economía del cuidado: concepto elaborado desde la economía feminista y se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran el mantenimiento general del hogar y el cuidado de las personas.

Economía feminista: es una corriente de pensamiento económico heterodoxo que ha hecho énfasis en la necesidad de incorporar las relaciones de género como una variable relevante en la explicación del funcionamiento de la economía.

Eficiencia económica: la propiedad que tiene una asignación de recursos de maximizar el excedente total recibido por todos los miembros de la sociedad (Mankiw, 2009).

Eficiencia: comparación entre los resultados obtenidos por un país y los recursos que se necesitaron para obtener dichos resultados.

Excedente productivo bruto: se obtiene de restarle al PIB el monto de las remuneraciones. El excedente productivo bruto se divide en excedente bruto de explotación, ingresos mixtos brutos e impuestos netos de subsidios.

Externalidad económica: el valor no compensado de las acciones de una persona sobre el bienestar de un tercero (Mankiw, 2009).

Frontera de Posibilidades de Producción: modelo que pretende determinar el límite de la producción o los resultados de una economía dado un nivel de insumos.

Fuerza de trabajo humana: conjunto de capacidades físicas, intelectuales y espirituales inherentes a la persona humana, y que esta utiliza para crear valores de uso.

Fuerzas productivas: sistema de condiciones materiales y tecnológicas que se expresan en la relación de sus dos componentes, la fuerza de trabajo humana y los medios de producción.

Gasto Público: conjunto de erogaciones que realiza un Estado con el objetivo de generar bienestar a la población en general.

Input: conjunto de insumos que son utilizados en un proceso en específico.

Inversión social: inversión en programas que buscan tener como resultado mejoras en las capacidades humanas, resolviendo problemas en cuanto a los servicios de salud, educación, innovación tecnológica, infraestructura, tecnología, etc.

Medios de producción: medios de trabajo (p. ej. maquinaria, equipos, etc.) y objetos de trabajo (p. ej. materias primas, materiales auxiliares, etc.), que la fuerza de trabajo humana transforma creando mercancías y/o valores de uso.

Modelo bisectorial: modelo macroeconómico de desarrollo que se compone con dos sectores: el sector I, productor de medios de producción; y el sector II, productor de bienes de consumo. Este modelo presta atención y da prioridad a la proporcionalidad económica de las fuerzas productivas de la sociedad. Se construye haciendo uso de la matriz insumo producto (MIP).

Nuevo sistema de cuentas nacionales del BCR: sistema utilizado por el BCR de El Salvador para registrar la actividad económica del país como un todo, y que se basa en el Manual de Naciones Unidas actualizado en 2008, el cual se suele abreviar como SCNES (2008), para El Salvador.

Output: conjunto de resultados que se obtienen a partir de un proceso en específico.

Plusvalía: parte del valor económico producido por el trabajo humano que retribuye la propiedad del capital, en términos prácticos se denomina excedente productivo bruto.

Política de ingresos o rentas: sistema de medidas que busca mejorar los ingresos de los trabajadores o población de bajas rentas, la medida más utilizada y conocida consiste en la regulación de los salarios a través del establecimiento del salario mínimo.

Política redistributiva: conjunto de medidas y estrategias para modificar los porcentajes en que se divide el PIB en remuneraciones y excedente productivo bruto.

Presupuesto por programas con enfoque de resultados: reforma presupuestaria impulsada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, que persigue asignar los recursos del Presupuesto Público de tal forma que se alcancen resultados en la solución de problemas de la pobreza y bajos ingresos de la población, que se expresan en desnutrición, problemas de salud, bajos niveles de educación, bajos ingresos, vivienda inadecuada, migración forzada, etc., y que al ser resueltos elevan las capacidades y el bienestar humano provocando más crecimiento y desarrollo.

Proporcionalidad económica: coherencia en el desarrollo de las fuerzas productivas, en el modelo de dos sectores se expresa en la realización de las mercancías (vaciado de los dos principales mercados) simultáneamente al desarrollo balanceado y al mismo ritmo de los dos sectores de la economía nacional.

Remuneraciones: salarios y otros ingresos monetarios destinados a dar cobertura parcial o total al valor de la fuerza de trabajo (el ideal implica cobertura plena).

Tasa de excedente o tasa de plusvalía: cociente entre el monto de la plusvalía o excedente y el monto del capital variable, mide el porcentaje del valor trabajo destinado a retribuir al capital.

Trabajo abstracto: condición humana puesta en la acción creativa de valores de uso, se mide a través del tiempo en que opera, para efectos del intercambio mercantil.

Trabajo concreto: actividad específica que le permite al productor (trabajador) transformar los medios de producción, se trata de la actividad concreta del albañil, carpintero, ingeniero, trabajador(a) de la economía del cuidado, etc.

Trabajo de cuidados: aquellas actividades de cuidado de niños y niñas, de personas con discapacidad o de mayores de 65 años que se realizan en el hogar sin recibir remuneración.

Trabajo doméstico en el hogar: aquellas actividades que producen bienes y servicios para uso de los miembros del hogar sin recibir remuneración.

Trabajo no remunerado: conjunto de trabajos integrados por el trabajo doméstico en el hogar, el trabajo de cuidados, el trabajo que se brinda a otros hogares sin recibir remuneración y el trabajo voluntario.

Trabajo remunerado: conjunto de actividades destinadas a producir bienes y servicios que realizan las personas para la obtención de ingresos de algún tipo.

Valor bruto de producción: incluye el valor de la producción de insumos y productos (o bienes y servicios) finales.

Valor de la fuerza de trabajo: conjunto de bienes necesarios para dar cobertura a la condición humana del trabajador como tal (sea en el capitalismo, socialismo u otra sociedad mercantil).

Valor de uso: objeto o satisfactor capaz de llenar necesidades humanas (bien). Pueden ser producto del trabajo humano o no (ser parte de la naturaleza: por ejemplo, el aire).

Valor trabajo: unidad de medida de la producción de mercancías en coherencia con los principios axiomáticos; uno, que solamente el trabajo crea valor y, dos, que el trabajo humano posee un doble carácter, es simultáneamente trabajo abstracto y trabajo concreto.

Variable es endógena: cuando el valor de una variable se define como resultado de las interacciones entre una o más variables que se han contemplado y modelado en un análisis particular.

Variable exógena: cuando se puede manejar de manera independiente, en este sentido, se acepta y asume que el valor que adopta no está condicionado por el resto de variables contempladas en el análisis, pero su manipulación tendrá un efecto sobre las mismas.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	iii
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	vii
GLOSARIO	xi
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
1. La economía mundial: desempeño del sector público en la economía capitalista.....	17
1.1. Desempeño y eficiencia del sector público: un análisis de comparación relativa.....	17
1.2. Metodología.....	19
1.1. Resultados de desempeño del sector público.....	20
1.2. Resultados de eficiencia del sector público.....	23
1.3. Análisis DEA: una alternativa de medición de la eficiencia relativa.....	26
1.4. Conclusiones.....	29
2. Empleo y salarios.....	31
2.1. Indicadores coyunturales de empleo y salarios reales	31
2.2. Evidencia de la relación entre el empleo sectorial y el salario y la dinámica de la masa salarial entre 2009 y 2017	35
2.2.1. Evidencia de la relación entre el empleo sectorial y el salario entre 2009 y 2017	35
2.2.2. La dinámica de la masa salarial por sector económico.....	38
2.2.3. Conclusiones.....	40
2.3. La evolución de los salarios medios sectoriales y su heterogeneidad de 1990-2015.....	41
2.3.1. Salarios medios y su heterogeneidad de 1970-2015.....	41
2.3.2. Contexto sobre la desigualdad del ingreso en el mundo y en El Salvador	47
2.3.3. La desigualdad de ingresos y de salarios.....	47
2.3.4. Nueva información del sistema de cuentas nacionales sobre salarios y ocupación	48
2.3.5. El poder de los sectores económicos: un análisis de grafos.....	48
2.3.6. La relación de los salarios con el poder económico del sector.....	50
2.3.7. ¿El salario tiene una relación directa con el poder económico del sector?.....	51
2.3.8. Conclusiones.....	53
2.4. Economía del cuidado y relaciones de trabajo no remunerado	54
2.4.1. Introducción.....	54
2.4.2. Conceptualización de la Economía del cuidado.....	54
2.4.3. Iceberg del trabajo: el trabajo de cuidados está mal distribuido	55

2.4.4. Valorización económica del trabajo no remunerado (TNR).....	57
2.4.5. El trabajo doméstico remunerado.....	58
2.4.6. La necesidad de una corresponsabilidad social de los cuidados.....	59
2.4.7. Conclusión.....	59
3. Actividad productiva.....	61
3.1. Economía Interindustrial de El Salvador.....	61
3.1.1. Introducción.....	61
3.1.2. Significado de la MIP.....	62
3.1.3. Deducción teórica de los multiplicadores de producción, empleo e importaciones.....	63
3.1.4. Hacia la posibilidad de planificar la economía.....	65
3.1.5. Conclusiones.....	75
3.2. Nuevo sistema de cuentas nacionales y efecto de la migración en el bajo nivel productivo: necesidad de una estrategia de desarrollo.....	76
3.2.1. Niveles de producción revisados y corregidos con el nuevo sistema de cuentas nacionales SCNES (2008).....	76
3.2.2. Política redistributiva, migración y capacidad de producción de la economía.....	77
3.2.3. Conclusión.....	79
4. Economía del conocimiento.....	81
4.1. Introducción: la innovación como clave de la economía del conocimiento.....	81
4.2. La influencia del pensamiento de Schumpeter en la idea de innovación.....	82
4.3. El empresario innovador de Schumpeter.....	83
4.4. La pérdida de eficiencia de la inversión en El Salvador.....	84
4.5. El papel del Estado en la economía del conocimiento.....	87
4.6. La Política Pública para la economía del conocimiento en El Salvador.....	89
4.7. Conclusiones.....	90
5. Un intento de relacionar el poder económico y la política.....	91
5.1. Introducción.....	91
5.2. La relación del poder económico, empresarial y el poder político manifestado mediante el apoyo a los partidos políticos.....	93
5.3. Conclusión.....	95
6. Ciclo político, gasto público y política redistributiva.....	97
6.1. Comportamiento del gasto público por unidades de gobierno 1974 – 2016.....	97
6.1.2. Introducción.....	97
6.1.3. Qué determina el gasto público: la evolución económica –pib o decisiones políticas.....	98
6.1.4. La elasticidad del gasto público.....	103
6.1.5. El nivel de politicidad del gasto público.....	109
6.1.6. Conclusión.....	116

6.2. Nuevo sistema de cuentas nacionales y política redistributiva del PIB: importancia para la actividad económica.....	116
6.2.1. Nuevo sistema de cuentas nacionales y política redistributiva.....	116
6.2.2. Aseguramiento del impacto en el desarrollo de los recursos redistribuidos	120
6.2.3. Estimación del impacto sobre el sistema económico de los montos agregados de inversión social e incrementos salariales.....	121
6.2.4. Vinculación entre la política integrada de movilidad y logística del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la reforma del presupuesto del Ministerio de Hacienda y la estrategia de desarrollo propuesta por el Departamento de Economía	126
6.2.5. Conclusión	128

7. Importancia de la migración y remesas: retorno de los salvadoreños por la anulación del TPS, impacto en la economía de remesas de los hogares..... 129

7.1. Importancia de las remesas para la economía agregada y para los hogares.....	129
7.2. Remesas y estructura de la pobreza	130
7.3. Anulación del TPS e impacto en los hogares afectados	131
7.4. Conclusión	134

8. Comportamiento monetario y financiero 135

8.1. Dinero endógeno, estructuralismo y dolarización	135
8.1.2. Introducción.....	135
8.1.3. La oferta de dinero como variable endógena.....	136
8.2. Agregados monetarios y su evolución.....	137
8.3. Comportamiento del crédito en El Salvador.....	141
8.4. Prueba de causalidad y verificación de endogeneidad del dinero.....	141
8.5. Conclusión	145

CONCLUSIONES GENERALES.....	147
REFERENCIAS.....	149
ANEXOS	155
Anexo 1	156
Anexo 2	159
Anexo 3	161

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Desempeño promedio del sector público de acuerdo con el indicador PSP 2004 – 2014.....	21
Gráfico 1.2. Evolución de desempeño del sector público PSP. 2004 - 2014.....	22
Gráfico 1.3. Variaciones porcentuales en los indicadores que conforman el indicador PSP 2004 – 2014. El Salvador	23

Gráfico 1.4. Gasto público total como porcentaje del PIB. 2004 - 2014.....	24
Gráfico 1.5. Indicador promedio de eficiencia PSE. 2004 - 2014.....	25
Gráfico 1.6. Comparación de desempeño y eficiencia del sector público. 2004 - 2014.....	26
Gráfico 1.7. Frontera de posibilidades de producción del sector público. 2004 - 2014.....	28
Gráfico 2.1. Personas cotizantes al ISSS, promedio del primer trimestre 2016-2018. Sector público y privado	32
Gráfico 2.2. Variación en el número de cotizantes al ISSS. Promedio del primer trimestre.....	32
Gráfico 2.3. Gráfico de dispersión entre el índice de Empleo y el Índice del Salario Real. Sector Primario. 2009 - 2017. Año 2009=100.....	35
Gráfico 2.4. Gráfico de dispersión entre el índice de Empleo y el Índice del Salario Real. Sector Secundario. 2009 - 2017. Año 2009=100.....	36
Gráfico 2.5. Gráfico de dispersión entre el índice de Empleo y el Índice del Salario Real. Sector Terciario. 2009 - 2017. Año 2009=100.....	37
Gráfico 2.6. Masa salarial por sector económico. 2009 - 2017. En millones de USD.....	38
Gráfico 2.7. Media y mediana de salarios medios reales sectoriales El Salvador, 1970-2015.....	41
Gráfico 2.8 Función de densidad de salarios reales sectoriales: 1970, 1990 y 2015 El Salvador. Caída del salario medio y persistencia de heterogeneidad.....	42
Gráfico 2.9. Dispersión. Salarios Reales sectoriales. Coeficiente de variación El Salvador, 1970-2015.....	42
Gráfico 2.10. Estructura del empleo a 45 ramas, con datos EHPM. El Salvador. 1990-2015.....	43
Gráfico 2.11. Salario medio real total (ponderado), a 45 ramas, El Salvador, 1970-2015.....	44
Gráfico 2.12. Evolución y descomposición del salario medio real ponderado a 45 ramas El Salvador, 1970-2015. Sector comercio (rama 35, comercio).....	45
Gráfico 2.13. Evolución del índice de dispersión salarial Rm El Salvador, 1970 - 2015.....	45
Gráfico 2.14. Evolución y descomposición de la heterogeneidad en los salarios. El Salvador, 1970-2015. Comercio, 35 y Comunicaciones, 38.....	46
Gráfico 2.15 y 2.16. Desigualdad de ingresos mundial (Gini), 1820-2011 y en El Salvador (Theil), 1991-2016.....	47
Gráfico 2.17. Relación poder versus nivel salarial sectorial (45 sectores). Logaritmo salario real medio vs Centralidad total. El Salvador. Promedios de 1990-2015.....	51

Gráfico 2.18. Relación salario vs (distribución/poder). El Salvador, 45 sectores, 1990-2015.....	52
Gráfico 2.19. Promedio de horas diarias que la población de 10 años de edad y más dedica a las actividades diarias por sexo, 2010	56
Gráfico 2.20. Uso del tiempo de hombres y mujeres en distintas actividades del trabajo doméstico	56
Gráfico 2.21. Aporte monetario del trabajo no remunerado al PIB en relación con otros sectores de la economía, 2010	57
Gráfico 2.22. Valoración del Trabajo No Remunerado por actividades, en el año 2010	58
Gráfico 3.2.1. Comparación del PIB corriente observado y el PIB corriente con aporte de las personas emigradas, asumiendo que se queden en el país. Millones de dólares.....	78
Gráfico 4.1. Evolución del gasto en ACT e I+ D como porcentaje del PIB. El Salvador 2007-2016.....	85
Gráfico 4.2. Participación sectorial en el gasto en ACP como porcentaje del PIB. El Salvador 2013 - 2015	86
Gráfico 4.3. Inversión en I+D como porcentaje del PIB año 2015, varios países.....	87
Gráfico 4.4. Retornos privados y retornos sociales de la inversión en educación, varias estimaciones.....	88
Gráfico 6.1. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes	103
Gráfico 6.2.1. Redistribución promedio quinquenal del excedente productivo bruto: datos observados y propuesta de incremento salarial y aumento de inversión social. Millones de dólares.....	118
Gráfico 6.2.2. Redistribución promedio quinquenal del excedente productivo bruto: datos observados y propuesta de incremento salarial y aumento de inversión social. Millones de dólares. Nuevo sistema de cuentas nacionales del BCR. El Salvador	119
Gráfico 7.1. Índices de migración y flujo de remesas entre 1990 y 2016.....	129
Gráfico 8.1. Medio Circulante (M1) en millones de dólares. 2001-2018.....	137
Gráfico 8.2. PIB y Medio circulante en millones de dólares. 2001-2017.....	138
Gráfico 8.3. Medio circulante y cuasidinero (M2) en millones de dólares. 2001-2018.....	139
Gráfico 8.4. M2 como porcentaje del PIB. 2001-2017	140
Gráfico 8.5. Créditos públicos y créditos privados otorgados. En millones de dólares. 2001-2018.	141

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Indicadores de Desempeño del Sector Público	18
Tabla 1.2. Resultados del modelo DEA orientado a resultados. 2004 – 2014.....	27
Tabla 2.1. Salarios cotizables, salarios reales/ y número de Canastas Ampliadas (CA)b/ aseguibles. Comparación interanual marzo 2017-marzo 2018.....	34
Tabla 2.3.1. Análisis con Datos de Panel. Mínimos Cuadrados Generalizados Panel: Heteroscedasticidad con correlación de sección cruzada. Sin autocorrelación	52
Tabla 2.3.2. Explicación de los salarios mediante el poder y la distribución Análisis de datos de Panel.....	53
Tabla 2.4.1. Participación en el Valor del Trabajo No Remunerado y en el Trabajo doméstico entre hombres y mujeres, 2010	58
Tabla 2.4.2. Ratificación de normas internacionales relevantes para la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados en El Salvador	59
Tabla 3.1. Multiplicadores e indicadores promedio de toda la economía. El Salvador, 2014	66
Tabla 3.2. Multiplicadores e indicadores de productos del sector primario. El Salvador, 2014	66
Tabla 3.3. Multiplicadores e indicadores de productos del sector secundario. El Salvador, 2014.....	68
Tabla 3.3 (continuación) Multiplicadores e indicadores de productos del sector terciario. El Salvador, 2014.....	72
Tabla 3.2.1. Comparación del PIB corriente del nuevo sistema de cuentas nacionales (base 2005) del BCR con el PIB corriente del sistema antiguo (base 1990), en millones de dólares.....	76
Tabla 3.2.2. Comparación entre el PIB corriente observado y el PIB que se puede generar asumiendo que las personas emigradas se queden en el país. En millones de dólares.....	77
Tabla 3.2.3. Ingreso nacional bruto (INB) con el aporte de los emigrantes (si no emigran) y el ingreso nacional bruto disponible (INBD) que incluye las remesas netas de pagos de factores al resto del mundo. En millones de dólares.....	78
Tabla 6.1. Comprobación de hipótesis respecto del nivel de participación política en la determinación del gasto público, para los períodos: 1974-1979; 1980-1988 y 1989-1992. Con 1993-2002 y 2013-2016.....	100
Tabla 6.2. Explicación del nivel de Elasticidad.....	104
Tabla 6.3. Elasticidad del gasto período 1974 – 1979	105

Tabla 6.4. Elasticidad del gasto período 1980 – 1988	106
Tabla 6.5. Elasticidad del gasto período 1989 – 1992	107
Tabla 6.6. Elasticidad del gasto período 1993 – 2002.....	107
Tabla 6.7 Elasticidad del gasto período 2003 – 2016.....	109
Tabla 6.8. Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1974 – 1979.....	110
Tabla 6.9. Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1980-1988.....	111
Tabla 6.10. Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1989 – 1992.....	112
Tabla 6.11. Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1993 – 2002.....	112
Tabla 6.12. Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 2003 – 2016.....	113
Tabla 6.13. Correlación entre gasto realizado y el PIB	115
Tabla 6.2.1. Distribución del PIB en remuneraciones y excedente productivo bruto (millones de dólares).....	117
Tabla 6.2.2. Tasas de crecimiento promedios por períodos relevantes de los rubros distributivos del PIB. En porcentajes	117
Tabla 6.2.3. El Salvador: modelo bisectorial observado, 2010, medido a valor trabajo, base 1990, miles de dólares.....	123
Tabla 6.2.4. El Salvador: parámetros distorsionados de estabilidad, equilibrio y proporcionalidad.....	123
Tabla 6.2.5. El Salvador: modelo bisectorial reestructurado para las condiciones de equilibrio y crecimiento con desarrollo estable. Valor trabajo, en miles de dólares de 1990.....	124
Tabla 6.2.6 El Salvador: parámetros reestructurados, eficientes, de estabilidad, equilibrio y proporcionalidad.....	124
Tabla 6.2.7 El Salvador: condiciones de equilibrio o vaciado de los mercados con crecimiento y desarrollo estable y balanceado. Valor trabajo, en miles de dólares de 1990.....	125
Tabla 7.1. Utilización de las remesas en formación de capacidades humanas por los hogares receptores..	130
Tabla 7.2. Efecto de las remesas en la estructura de pobreza de los hogares. (valores redondeados a un decimal).....	131

Tabla 7.3. Efecto de la anulación del TPS, en la estructura de pobreza de los hogares con miembros retornados. Escenario pesimista. Proyección 2019	131
Tabla 7.4. Efecto de la anulación del TPS, en la estructura de pobreza de los hogares con miembros retornados. Escenario optimista. Proyección 2019	132
Tabla 7.5 Montos de remesas que se dejarían de percibir en los hogares, por situación de pobreza. Escenario pesimista. Proyección 2019. Dólares de los Estados Unidos de América	132
Tabla 7.6 Montos de remesas que se dejarían de percibir en los hogares, por situación de pobreza. Escenario optimista. Proyección 2019. Dólares de los Estados Unidos de América	133
Tabla 7.7. Pérdidas en inversiones en capacidades humanas realizadas por los hogares a consecuencia de la cancelación del TPS. Dólares de los Estados Unidos de América.....	133
Tabla 8.1. Velocidad de circulación del dinero en El Salvador 2011-2017	140
Tabla 8.2 Líneas de crédito de liquidez contingencial para El Salvador. 2008-2016.....	145

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1. Matriz insumo producto total de El Salvador 2005 a precios básicos. En Millones de dólares estadounidenses	62
Cuadro 8.2. Prueba de causalidad de Granger para el Crédito total y M1 en primeras diferencias. Enero 2001-febrero 2018.....	142
Cuadro 8.3. Prueba de causalidad de Granger para el Crédito total y M2 en primeras diferencias. Enero 2001-febrero 2018.....	142

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 6.2.1. Método para el diseño de programas presupuestarios para la reforma presupuestaria en El Salvador.....	121
Diagrama 6.2.1. Método para el diseño de programas presupuestarios para la reforma presupuestaria en El Salvador.....	121
Diagrama 6.2.3. Modelo de dos sectores: sector I, productor de medios de producción. Sector II, productor de bienes de consumo.....	122
Diagrama 6.2.4. Equilibrio de oferta y demanda en condiciones de crecimiento y desarrollo estable.....	122

Diagrama 6.2.5. Jerarquía entre el fin y los medios en la formulación de la PIML de El Salvador	126
Diagrama 6.2.6. Vinculación entre la PIML del MOP, la reforma presupuestaria del Ministerio de Hacienda (MH) y la estrategia de desarrollo del Departamento de Economía (UCA) sustentada en el modelo de dos sectores.....	127

ÍNDICE DE GRAFOS

Grafo del poder económico, 1990. Agrupación determinada por modularidad, centro del sector, de acuerdo a su poder de grado, y tamaño del sector (nodo), de acuerdo a su eigenvector.	50
Grafo 5.1. Poder económico, 2011. Agrupación determinada por modularidad, centro del sector, de acuerdo a su poder de grado, y tamaño del sector (nodo), de acuerdo a su eigenvector.	92
Grafo 5.2. Sectores económicos (45), empresas (>1200 con más de 7 millones de ventas) y donaciones y apoyos a partidos políticos en El Salvador, 2011.....	94

RESUMEN EJECUTIVO

El comportamiento del sector público y la eficiencia y eficacia de la política fiscal es uno de los temas más importantes hoy en día, especialmente por la estrecha relación que tienen con el desempeño económico y el endeudamiento público.

Aplicando la metodología propuesta por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003, 2006), a 17 países Latinoamericanos, incluyendo El Salvador¹, los resultados del indicador de desempeño del sector público (PSP, por sus siglas en inglés) ubican a El Salvador entre 2004 y 2014 muy cerca de la unidad, que implica desempeño promedio (con un indicador de 0.954) por sobre los indicadores de países como Colombia, Brasil, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela, y por debajo de los indicadores de desempeño de países como Chile, Costa Rica, Nicaragua, México, entre otros. Este constituye un indicador relativo por cuanto aquellos países con las mejores prácticas en la actividad del sector público muestran indicadores por encima del promedio.

Entre 2004 y 2014, El Salvador desmejoró en su indicador de desempeño, pasando de 0.951 a 0.91, a diferencia de países como Colombia, Venezuela, Paraguay y Brasil que mejoraron en este indicador. Por su parte, países como Chile, México, Costa Rica y Nicaragua también experimentaron una desmejora.

En El Salvador, los componentes del desempeño que experimentaron más retrocesos en este período fueron los relacionados al crecimiento económico, prevalencia de la desnutrición y el componente denominado percepción de captura del Estado. Entre los componentes que experimentaron notable mejoría están la tasa de inflación y la participación en el ingreso del 20 % peor remunerado; este último se trata de un indicador de equidad distributiva.

El indicador de desempeño del PSP se complementa con el indicador de eficiencia del sector público (PSE, por sus siglas en inglés). El PSE para el caso de El Salvador se encuentra por encima del promedio (1.07, siendo 1.00 el promedio) a pesar de que, en términos del monto del gasto público, como porcentaje del PIB, se ubica en el lugar número 13; por debajo de Venezuela, cuyo porcentaje del gasto público sobre el PIB es del 27.7 %, y por debajo del promedio de todos los países, 18.96 %. En cuanto a la eficiencia, países como Venezuela muestran un indicador PSE muy alejado del promedio (0.61); también Ecuador, Honduras, Uruguay, entre otros muestran un PSE más bajo que el de El Salvador, verificando que aun con un gasto público relativamente superior al salvadoreño su eficiencia es menor.

1 Los países a tener en cuenta en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El Salvador se ubica en los países menos efectivos (desempeño), pero más eficientes; sin embargo, bastante cerca de la efectividad y eficiencia promedio. Países como Costa Rica, México y Chile se clasifican como más efectivos y más eficientes. Y países como Honduras, Venezuela y Brasil se ubican como menos efectivos y menos eficientes.

La metodología basada en el Análisis Envolvente de Datos (DEA, por sus siglas en inglés) permite verificar que los países más eficientes en el uso de los recursos públicos son Bolivia, Chile y Perú, los cuales relativamente muestran las mejores prácticas para manejar eficientemente los recursos. El Salvador necesita elevar su eficiencia en un 18 % para alcanzar el 100 % de la eficiencia de los mencionados países y, en promedio, la región (utilizando los 17 países) necesita elevar la eficiencia en un 16.7 % para tener el comportamiento eficiente (en un 100 %) de Bolivia, Chile y Perú. En el ranking El Salvador se encuentra en el lugar 11 de 17, con un indicador del uso eficiente de los recursos públicos del 82 %. Los países con los indicadores más bajos son Brasil, Venezuela y Honduras con 69.9 %, 67.4 % y 65.2 %, respectivamente.

En cuanto al tema de empleo y salarios, se encontró que el empleo con seguridad social ha seguido evolucionando. Así, el total de cotizantes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) acumulados hasta marzo de 2018 es de 836 199 personas; aunque el aumento entre 2017 y 2018 ha sido menor que el incremento experimentado entre el 2016 y 2017. El aumento entre marzo de 2016 a marzo de 2017 fue de 12 123 y entre marzo de 2017 hasta marzo de 2018 fue solamente de 5 686 mostrando un crecimiento más lento. En total el número de cotizantes ha aumentado en 17 809 entre marzo de 2016 y marzo de 2018, para un crecimiento acumulado de 2.2 %; el 93.7 % de este empleo adicional como cotizantes del ISSS corresponde al sector privado.

Al estudiar el comportamiento por ramas productivas del sector privado, se verificó que los más favorecidos con el crecimiento de empleo fueron la Manufactura y el Comercio; tanto en términos acumulados como por trimestres, entre 2016 y 2018. Aunque el comportamiento trimestral y total de cotizantes al ISSS muestra el mismo patrón, el aumento fue mayor entre los trimestres de 2016 y 2017 que entre los trimestres de 2017 y 2018.

Por su parte, las ramas desfavorecidas fueron la Construcción y las Actividades Profesionales; esta última sufrió una disminución en los cotizantes de 4 485 personas. Aunque el sector de la Construcción sufrió, en términos acumulados, una reducción; entre el trimestre de 2017 y 2018 experimentó un leve aumento, que al menos establece una perspectiva de incrementos más elevados en el futuro.

En cuanto a la dinámica de los salarios promedios cotizables por actividad económica del ISSS, se muestra un modesto comportamiento. La tasa de crecimiento más alta de los salarios reales fue de 3.0 % para la actividad de Información y Comunicaciones, entre el primer trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2018. En el mismo período el salario real de la actividad de Construcción creció un 2.6 %; en las actividades Agrícolas, Financieras y Seguros creció un 2.0 % y en la Manufactura aumentó en 1.9 %. En contraste, en las Actividades Inmobiliarias los salarios reales sufrieron una caída de 2.3 %.

Con respecto a la cobertura de la canasta ampliada (CA), se verificó que el salario promedio del sector público sigue siendo superior a la cobertura del salario del sector privado. De esta forma, en marzo de 2018 un salario medio del sector público cubría 1.7 canastas mientras que el del sector privado solo 1.14 (un poco más de una canasta). Al compararse los primeros trimestres de 2017 y 2018, en la mayoría de las actividades económicas la mejoría ha sido muy leve. Así, los aumentos más perceptibles en la cobertura de la CA se observaron en las actividades de Información y Comunicaciones y en la Financieras y de Seguros, con 1.54 y 1.60 canastas, respectivamente, en 2018: contra 1.49 y 1.57 canastas,

respectivamente, en 2017. Algunas actividades experimentaron disminuciones en el número de canastas asequibles, como las Inmobiliarias y los Servicios Domésticos. Sobre esta última, en la que prevalece el empleo femenino, vale decir que los salarios aún no permiten adquirir una CA, dejando a este segmento de trabajadoras(es) en una situación de pobreza relativa hasta con el salario cotizable del ISSS.

En la economía de El Salvador, una de las cuestiones que causa controversia es la relación entre las variaciones de los salarios reales y los cambios en el nivel de empleo, algunos estiman que los salarios reducen el empleo y otros que puede elevarlo o no afectarlo.

Para evidenciar lo anterior se estudia, en el período entre 2009 y 2017, los tres sectores en los que se divide la actividad productiva de la economía: el sector primario, el sector secundario y el sector terciario.

Los resultados en el sector primario muestran que no se percibe una clara correlación entre los salarios y el empleo. El grado de vinculación es muy bajo y esto se explica, entre otros factores menos importantes, por el hecho de que del total de ocupación en este sector, los asalariados representen menos del 50 %. También influye el carácter estacional de las actividades agrícolas, las cuales son sustanciales en el sector primario; así como el importante peso que tienen las actividades de autoconsumo.

En el caso del sector secundario, se evidencia que los efectos estimulantes vía demanda y cambios tecnológicos (que implican mejoras en la fuerza de trabajo) pueden ser la explicación de que junto a los aumentos de salarios vengan aparejadas elevaciones en el empleo. En la industria, los asalariados representan un porcentaje elevado de los empleados.

Al igual que el sector secundario, el sector terciario (donde prevalecen ramas del comercio y servicios) la correlación entre el salario y el empleo es positiva; sin embargo, deben resaltarse dos aspectos: uno, en estas ramas los salarios reales son bajos (especialmente en el comercio) y, dos, en estas ramas existen muchas personas que trabajan por su cuenta y no son empleados por contrato. Además, proliferan mucho las microempresas.

Un comportamiento interesante en el estudio de los salarios y el empleo lo constituye el agregado de la masa salarial. Su dinámica en el país entre 2009 y 2017 muestra que el sector primario es el que ha experimentado el mayor crecimiento con 60.70 %, aunque su peso en la masa salarial total (de los tres sectores) es solo de 4 %. En 2017, el sector secundario tuvo un crecimiento en el período de 45.78 % y representó en el total de la masa salarial el 17 %. En el caso del sector terciario, cuyo peso en la masa salarial total fue de 79 % en 2017, el crecimiento experimentado fue de 39.32 %. En 2017, el total de la masa salarial en el país es de aproximadamente 338.25 millones de dólares de los Estados Unidos de América, de acuerdo con la EHPM.

La dinámica de los componentes de la masa salarial revela que en el sector primario, el empleo ha crecido más lentamente que el salario promedio, pero debe recordarse que este es un sector caracterizado por bajos salarios. En el caso de los sectores secundarios y terciarios, ambos han mostrado un mayor dinamismo en el empleo, con tasas de crecimiento más elevadas que las experimentadas por los salarios promedios de estos sectores. Aun con este dinamismo, la masa salarial muestra su lentitud en el crecimiento al tardar en promedio más de 15 años para poder duplicarse.

En otro orden de cosas, en el presente estudio se ha realizado el análisis de los salarios ramales usando la información de las matrices insumo producto (MIP) entre 1970 y 2015. Esto permite estudiar el comportamiento de los promedios, la mediana y la moda, así como la dispersión salarial y la desigualdad entre ellos asociadas a esos parámetros.

En cuanto a la media y la mediana salariales no ponderadas entre las ramas, se puede constatar que la tendencia más marcada al alza se da alrededor del año 1978, luego se experimenta una tendencia a la baja con lapsos de recuperación entre 2002-2008, y de nuevo una tendencia descendente hacia el 2015. La mediana muestra una caída más marcada, reflejando la tendencia a la dispersión salarial con desventaja para aquellos sectores con los salarios más bajos.

Al estudiar el comportamiento de los salarios reales promedios (base 90) y modales mediante histogramas, se puede observar un sesgo de la moda salarial hacia la baja comparando 1970, 1990 y 2015; en este último se contrasta la existencia de conjuntos de ramas con salarios del orden de USD 7 600 frente a la moda salarial de USD 600.

Cuando se analiza el coeficiente de variación como medida de dispersión de los salarios, se verifica que entre 1970 y 1989 se experimentó una tendencia a la equidad salarial; la diferencia entre los salarios más altos y los más bajos se reduce, pero luego sufre aumentos. Esta diferencia es muy marcada en algunos años; por ejemplo, entre 1989-1994, años en los que se dio la instalación y consolidación de las políticas neoliberales.

Los estudios acerca del salario real ponderado con el empleo sectorial muestran más claramente la tendencia al estancamiento y descenso experimentado por los salarios reales desde los últimos años de la década de los 70; lo cual refleja la mediana salarial antes mencionada.

En el caso sectorial también se estudia un coeficiente de dispersión para el salario real promedio ponderado ramal (conocido como R_m). Este indicador mide la dispersión entre los salarios más altos y los más bajos en las ramas ponderadas por el peso en el empleo. Al respecto se encontró que desde los años 70 hasta 1989 el coeficiente experimentó una baja sostenida mostrando una tendencia hacia la mayor equidad entre los salarios ramales; sin embargo, después 1989 hasta 2015 el indicador ha experimentado un aumento permanente y secular, expresando que se ha generado una desigualdad cada vez más marcada entre los salarios.

Las ramas que más han contribuido a la inequidad salarial han sido las del Comercio y Comunicaciones, las cuales muestran como componentes un sesgo coherente con el indicador de dispersión ramal global. También la manufactura ha contribuido al aumento de la dispersión nacional de los salarios elevando la desigualdad entre ellos en términos ramales.

Es sintomático que el estancamiento y caída secular de los salarios reales sectoriales venga aparejado con la mayor dispersión y asimetría entre los salarios ramales y el aumento de la desigualdad de ingresos medida a través del índice de Theil; el cual ha aumentado desde 45 % en 1991 hasta más del 55 % en 2016 (los aumentos en este índice significan disminución de la igualdad). Este comportamiento coincide con la tendencia mundial a la desigualdad, entre 1820-2011, medida por Milanovic (2016) a través del coeficiente de Gini.

Asimismo, los datos del nuevo sistema de cuentas nacionales y los cuadros de oferta y utilización, COU, (a 69 sectores o ramas) permiten corroborar que los salarios han caído de USD 1 198.2 anuales en 2005, a USD 972.4 anuales en 2014. Un comportamiento coincidente con la conducta del índice de dispersión salarial sectorial R_m que se eleva de 220 % en 2005 a 238 % para 2014, aumentando la desigualdad salarial entre industrias.

Por otro lado, sometiendo la información de las MIP al análisis preciso de la teoría de grafos, se han podido establecer las ramas o sectores económicos predominantes, teniendo en cuenta su red de vinculaciones y su importancia en esta que también suele estar asociada a su tamaño. Los clústeres, a modo de racimos, más importantes que se pueden destacar a

través de este procedimiento de investigación son: el Alimentario, liderado por la industria química; el Textil, liderado por la industria de prendas de vestir; el racimo denominado Servicios y Comercio, centralizado por la rama de Comercio; y el de la Construcción, cuya rama líder es del mismo nombre. Esta relevante precisión desde las interacciones de las ramas en las MIP, permite abordar incógnitas como la influencia de este predominio económico en las industrias con la dinámica salarial, el problema de la distribución y, naturalmente, con las relaciones de poder político.

El análisis mediante la teoría de grafos permite verificar que en el país existe una relevante relación entre el poder económico del sector y los salarios reales. La aplicación de un estudio de panel permite evidenciar que por cada 1 de incremento del poder del sector, el salario aumenta en 0.06 %; incluso controlando variables que influyen en los salarios como: derechos arancelarios, IVA, exportaciones y consumo de los hogares.

La incógnita de cómo se presenta esta relación entre el poder económico y los salarios ante la incorporación de la distribución, se ha resuelto mediante métodos econométricos aplicados a datos de panel. Así pues, dos resultados merecen destacarse: uno, la relación de salarios con el poder es positiva (lo que se ha evidenciado en el párrafo anterior); dos, la vinculación del salario con la distribución es negativa, implicando que los aumentos de las ganancias relativas a los salarios se asocian con disminuciones salariales. Al aplicar la estimación del vínculo de los salarios reales con las dos variables (el poder y la distribución) en forma conjunta, se comprueba que el incremento en una unidad porcentual del poder provoca un aumento en los salarios promedios reales de 0.26 %, mientras que el cambio positivo en 1 % en el indicador de distribución genera una reducción en los salarios de 0.55 %.

Por lo que se refiere al trabajo no remunerado (TNR), el cual se ubica en el ámbito de la economía del cuidado en nuestro país, se debe destacar que esta economía es de suma importancia porque es la generadora de capacidades humanas adecuadas a las necesidades de un desarrollo equilibrado, estable, humano y coherente con la conservación de la naturaleza. Sin embargo, las dificultades de medición de esta importante actividad dan lugar a que sea invisibilizada y que se sobredimensione la economía monetario-mercantil; lo que desde la visión de la economía feminista se considera únicamente la "punta del iceberg", indicando que el peso y la relevancia de la economía del cuidado es mayor de lo que se cree.

En ese sentido, se ha estudiado la distribución de las horas en las actividades remuneradas y no remuneradas, entre los hombres y las mujeres. Se ha encontrado que las mujeres dedican 12.9 horas a trabajar, tanto dentro como fuera del hogar; los hombres, en cambio, trabajan 10.7 horas. En el caso de las actividades domésticas, las mujeres dedican más del doble que las horas dedicadas por los hombres en un día (5.35 y 2.44 respectivamente); mientras que en las actividades remuneradas los hombres utilizan 8.21 horas al día frente a 7.5 horas dedicadas por las mujeres.

Con respecto a lo anterior es importante enfatizar que del tiempo de trabajo dedicado por las mujeres tanto a las actividades económicas del cuidado como a actividades monetario-mercantiles, solamente se les remunera el 32 %; mientras que a los hombres la remuneración por tiempo que dedican a las mismas actividades equivale al 72 %, según OIT y PNUD (2015, p.77).

El cálculo a través de distintos métodos de la cuantificación económica del TNR verifica, a partir de los datos de las estadísticas del uso del tiempo (EUT) y de la EHPM, que el peso de este trabajo no remunerado en 2010 representa el 21 % del PIB. El 79 % de los USD 3925 millones que lo anterior representa es generado por las mujeres; el resto, por los

hombres. Este monto supera a la producción de ramas tan importantes como la industria manufacturera.

Por su parte, el trabajo doméstico es el rubro de mayor participación en el TNR. En él las mujeres participan con un 89 %, los hombres con el resto. Asimismo, el 97 % de las personas que trabajan de manera remunerada en el sector de servicios domésticos y de los cuidados son mujeres, lo cual representa el 4.3% de la PEA. No obstante, la afiliación al seguro social es solo del 1.9 %; carecen de contratos laborales y sus salarios se encuentran por debajo del mínimo. En el caso de las mujeres el salario promedio es de USD 138.42 y para los hombres es de USD 220.73.

Con el escenario planteado, cabe resaltar que El Salvador aún no ha ratificado el Convenio 189 de la OIT, el cual ayudaría a mejorar la situación de las personas trabajadoras en las actividades del cuidado. Así como sigue sin ratificar convenios relevantes para la equidad de género, como los de protección a la maternidad (convenios 3, 103 y 183) y seguridad social (convenio 102). Por tanto, se debe de tomar conciencia en la corresponsabilidad social de los trabajos del cuidado y el Estado debe ratificar estos y otros convenios de la OIT, que coadyuven a lograr la corresponsabilidad del cuidado, tanto a nivel de familia como de empresas y la sociedad en general.

Con respecto al tema de la actividad productiva, esta vez se ha estudiado a la luz del nuevo sistema de cuentas nacionales publicado por el BCR; principalmente, haciendo uso de las MIP y la estructura de distribución presentada mediante la medición del PIB a través del ingreso.

En general, la MIP consiste en un cuadro de filas y columnas conformado por los sectores económicos de la actividad productiva del país que tienen doble entrada; por ejemplo, si se desagrega la economía solamente en tres sectores: agropecuario, minería-manufacturas y servicios, estos tres sectores aparecen como oferentes en la entrada de las filas y como demandantes en la entrada o encabezados de las columnas. Como oferentes, los sectores brindan insumos para sí mismos y otros sectores, también venden productos finales al resto del mundo (exportaciones), a los consumidores y a los empresarios (formación bruta de capital fijo, FBKF).

Como demandantes, los sectores Agropecuario, Minería-manufactura y Servicios obtienen insumos en general de las distintas ramas, los servicios de los factores de la producción (denominado valor agregado), deben destinar una parte de sus recursos para el pago de impuestos (netos de subsidios) al Estado, cubrir los márgenes de distribución y adquirir bienes importados.

En esta MIP, la suma para cada sector de su oferta es igual a la suma por cada sector de su demanda, esto implica que es una matriz cuadrada.

Por otro lado, la MIP presenta grandes propiedades analíticas para comprender la estructura tecnológica de la economía y poder influir en ella. Si se asume que la tecnología se mantiene fija, se pueden obtener multiplicadores que permiten estudiar las articulaciones y encadenamientos que ocurren entre los sectores económicos; con base en ello se pueden clasificar los sectores o ramas de la economía en isla, base, motor y clave.

De este modo, un sector o rama isla es aquel que sus encadenamientos hacia adelante (oferente) y hacia atrás (demandante) son débiles, y por tanto sus multiplicadores son menores al promedio; por lo que no es muy importante como demandante ni como oferente. En el caso del sector o rama base, como oferente sus multiplicadores son mayores que el promedio, por lo que es muy importante como generador de encadenamientos hacia

adelante, aunque no como demandante (encadenamientos hacia atrás). En el caso del sector o rama motor, sus multiplicadores como demandante son superiores al promedio, lo cual provoca encadenamientos hacia atrás, no así sus multiplicadores como oferente que son inferiores al promedio. El sector clave es muy importante como demandante y como oferente, genera encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, respectivamente.

Al aplicar este método a la economía salvadoreña con base en las COU del BCR para 2014 se encuentra que el multiplicador promedio de encadenamiento hacia adelante de la economía es de 1.698 millones de dólares, por cada millón de dólares de incremento en el valor agregado; mientras que el multiplicador promedio de encadenamiento hacia atrás de la economía es de 1.566 millones de dólares, por cada millón de dólares de aumento en la demanda final. También se obtuvo información del peso del excedente bruto de explotación sobre las remuneraciones, el cual fue de 167.4 %; el multiplicador promedio de empleo del total de la economía fue de 115 personas por cada millón de incremento en la demanda final; los ingresos mixtos representaron 0.81 sobre las remuneraciones y el multiplicador de importaciones es de USD 390 000 por cada millón de dólares de aumento en la demanda final.

Con esta información fue posible clasificar, de acuerdo a la metodología explicada, el sector primario, secundario y terciario, así como las ramas de cada uno de estos sectores.

En el caso del sector primario, su multiplicador promedio hacia atrás (1.349) es menor al promedio de la economía, ocurriendo lo contrario con el multiplicador promedio hacia adelante (1.706), con lo que se clasifica como sector base. El multiplicador de empleo se encuentra por encima del promedio de la economía (216), la tasa de excedente bruto sobre remuneraciones se ubica por debajo del promedio 161.1 %; el coeficiente de ingreso mixto sobre remuneraciones (2.34) se halla muy por encima del promedio, lo que indica elevada informalidad, y el multiplicador de importaciones es de USD 380 000 por cada millón en que se incremente la demanda final.

El sector secundario es clasificado como motor, pues su multiplicador de encadenamiento hacia atrás es de 1.618 y el multiplicador hacia adelante es de 1.641. Su tasa de excedente bruto sobre remuneraciones es de 171.6 %, el cual está por encima del promedio; su multiplicador de empleo es de 72, por debajo del promedio y representa la tercera parte del mostrado por el sector primario. En cuanto al coeficiente del ingreso mixto sobre remuneraciones es de 0.5, indicando que la informalidad es menos importante que la presentada por el sector primario y la economía en general, y el multiplicador de importaciones es de USD 540 000 por cada millón de aumento en la demanda final, lo que implica una propensión a importar que se halla por encima del promedio de la economía.

En cuanto al sector terciario, este se clasifica como clave, ya que su multiplicador de encadenamiento hacia atrás (1.583) y multiplicador de articulación hacia adelante (1.765) son superiores a los promedios de la economía, es decir, es un sector demandante y oferente; su multiplicador de empleo es de 129 personas por un aumento de un millón de dólares de demanda final, menor al sector primario pero mayor que el multiplicador de empleo del sector secundario; su tasa de excedente bruto sobre las remuneraciones es de 164.6 %, ligeramente mayor que la tasa del sector primario pero menor que la del sector secundario; los ingresos mixtos sobre las remuneraciones presentan un coeficiente de 0.61, mostrando que la informalidad puede ser mayor que la del sector secundario aunque menor que en el sector primario. Finalmente, su propensión a importar es de USD 200 000 por un incremento de un millón de dólares de demanda final. Lo anterior significa que es el sector menos dependiente de las importaciones.

Relacionado con la dinámica intersectorial que pueden generar los multiplicadores, se encuentran los resultados obtenidos en la revisión del sistema de cuentas nacionales realizado recientemente por el BCR de El Salvador. La revisión hacia la baja del PIB corriente de aproximadamente un 13 % entre 2005 y 2016 lleva a reflexionar acerca de las causas del bajo nivel del desempeño productivo de nuestra economía.

El hecho evidente de la elevada migración en el país conduce a calcular la pérdida por la fuga de fuerza de trabajo salvadoreña hacia los Estados Unidos de América, la conclusión es que la migración es una de las causas principales del bajo nivel del PIB de El Salvador. La producción adicional que se puede generar si la población trabajadora fuera del país estuviese en el interior sobrepasa la contribución recibida por remesas, dando lugar a que el PIB, asumiendo la presencia de los emigrados dentro de nuestras fronteras, es superior en 1.5 veces el PIB observado.

El ingreso nacional bruto que se obtendría de mantener a la población trabajadora emigrada dentro de nuestro territorio es superior en un poco más de 1.2 veces, el ingreso nacional bruto disponible obtenido sumando al PIB observado las remesas y restando el pago neto de factores al resto del mundo.

Debe advertirse que tal ejercicio de cálculo cobra relevancia porque el modelo que sustenta la estrategia de desarrollo, propuesta por el Departamento de Economía, comprueba que el PIB puede elevar en al menos dos veces el PIB observado, lo que implica, al relacionarlo con el ejercicio antes mencionado, que bajo políticas económicas más adecuadas nuestra economía puede absorber mediante su mercado de trabajo a la población trabajadora emigrada y elevar sus ingresos.

Otro punto que se estudia en la presente edición es una economía basada en el conocimiento. Al respecto, se comprueba que para la economía salvadoreña continúa siendo un reto basar su economía en el conocimiento. La economía del conocimiento se entiende como aquella en la cual se busca crear, distribuir y utilizar el conocimiento como principal motor de crecimiento y desarrollo, caracterizándose por promover de forma sistemática las habilidades educativas, tecnológicas e innovadoras de la población generando una fuerza de trabajo con mayor destreza, maestría y calidad. Por tanto, este enfoque tiene importantes conexiones con la visión de J. Schumpeter.

Schumpeter resalta que en el ser humano existen comportamientos que se vinculan con el desarrollo cultural y social, aspectos no solo cuantitativos y materiales, sino —y fundamentalmente— cualitativos que condicionan el crecimiento e impulsan el desarrollo.

Este desarrollo se considera un proceso innovador y la propuesta de Schumpeter surge en ese contacto de innumerables conexiones que se generan entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, en las que trabajadores y empresarios aparecen transformando las tecnologías mediante la creación de conocimiento e innovaciones; lo cual condiciona el crecimiento material y el desarrollo humano, social y cultural.

Se considera que la visión de Schumpeter es relevante en la economía salvadoreña por el débil papel innovador que juegan los empresarios, especialmente en la dirección que Schumpeter buscaba enfatizar (algo sobre lo que se ha llamado la atención desde las primeras ediciones del ASES). Nos referimos a la innovación que hace sinergia entre la fuerza productiva principal, la fuerza de trabajo humana, y el empresario capitalista afanoso de generar inversiones innovadoras que los favorezcan a ellos y a toda la sociedad. Es evidente que el surgimiento de este empresario requiere un cambio cultural, político y social; lo cual es justamente a lo que se refería Schumpeter: un empresario que coloque su confianza en

el efecto innovador y eficiente del proceso redistributivo que implica la economía del conocimiento.

Las actividades de ciencia y tecnología (ACT) en El Salvador, aunque tuvieron un crecimiento importante entre 2011 y 2016, representan menos del 2 % del PIB. Estas ACT tienen tres componentes I+D, enseñanza y formación científica-técnica y servicios científicos y técnicos. Por otra parte, del total de los desembolsos en ACT, el gobierno (GOES) y las instituciones de educación superior (IES) son las que realizan los más altos desembolsos; los empresarios privados apenas alcanzan en promedio, entre 2013 y 2016, el 0.055 % del PIB, en comparación a las IES y el GOES, quienes juntos aproximan sus desembolsos a un poco menos del 2 %.

El Departamento de Economía de la UCA mantiene su propuesta de que el país debe elevar el monto con que participan los trabajadores en el PIB, para su desarrollo en capacidades del conocimiento e innovación, situación que se vuelve más importante en este momento histórico en el cual la estructura y dinámica de la población cuenta con el denominado bono demográfico, con lo que la elevación de las capacidades productivas puede llegar a ser muy relevantes y elevar el crecimiento y el desarrollo.

Mientras los datos son convincentes en cuanto al hecho de que las inversiones en I+D por parte del Estado han sido importantes para impulsar una economía innovadora y del conocimiento, El Salvador se encuentra en los últimos lugares entre varios países, solo levemente por encima de Nicaragua, Kirguistán y Camboya. Las experiencias exitosas como las de Corea del Sur e Israel implican inversiones en I+D que superan los 4 puntos porcentuales sobre el PIB.

Organismos internacionales como la CEPAL y el BID coinciden en la importancia de la participación, tanto del Estado como de la iniciativa privada, en la generación de una economía del conocimiento y de procesos innovadores de cambios tecnológicos y culturales.

Particularmente, el BID sostiene que esta participación del Estado es relevante por las razones siguientes: la producción de habilidades genera externalidades económicas y sociales importantes, los retornos del conocimiento tanto privado como sociales se ven impulsados, la provisión de educación pública propicia el desarrollo equitativo, y el desarrollo de habilidades permite socializar y forjar una cultura común.

Desde el 2012, El Salvador cuenta con la *Política de Innovación, Ciencia y Tecnología* (PICT), la cual se fundamenta en alcanzar los siguientes objetivos: generar bienes públicos y fortalecer las inversiones en I+D e innovación, apoyar el desarrollo empresarial para incrementar la productividad y la competitividad, estimular el emprendimiento innovador y difundir y promover la adopción tecnológica y la absorción de la I+D y la innovación en la sociedad salvadoreña.

La PICT claramente implica elevar las capacidades del ser humano trabajador de El Salvador, proceso por el que pasa todo impulso innovador, de investigación y desarrollo porque esto implica la economía del conocimiento.

Otro de los temas relevantes a estudiar en el comportamiento de la economía salvadoreña consiste en conocer la red de vínculos entre el poder económico que se conforma desde distintas empresas, hasta ramas y sectores productivos bastante poderosos, con el poder político expresado en los partidos. Uno de los hallazgos más importantes a través del método de matrices y grafos es la verificación que aquellos sectores económicos más poderosos se vinculan a los partidos políticos más poderosos a través de las donaciones.

Se ha podido verificar que sectores vinculados al comercio y los bancos se encuentran más cerca (interpretando esto como influencia de doble sentido) del partido ARENA; mientras que el FMLN también se encuentra cerca de estos sectores económicos, pero no tanto como el partido ARENA.

Sin ser capaces de aseverar deducciones deterministas, es importante resaltar que el tema debe seguir siendo estudiado para lograr evidenciar las determinaciones de doble sentido en estos dos relevantes ámbitos de la sociedad.

Las esferas del poder político también influyen en la configuración y la aprobación del presupuesto, decisión que también es económica en el sentido de la óptima asignación de recursos; los cuales son escasos y deben ser obtenidos a través del sistema impositivo, así como en la previsión del efecto que el gasto público tendrá en la actividad económica. Sin embargo, en un sistema de varios partidos con poderes que deben asegurar los pesos y contrapesos, la incógnita que surge es qué tanto son influyentes las decisiones políticas y qué tanto lo son las decisiones económicas. Para responder a tan compleja pregunta, lo más conveniente es estructurar criterios de tipo cualitativo y cuantitativo que permitan alcanzar la mayor objetividad posible.

El primer criterio fue dividir por períodos el comportamiento económico y político de El Salvador. Se optó por comenzar desde la década de los años 70, de este modo se establecieron los siguientes períodos: 1974-1979, período de preguerra con predominio del modelo desarrollista; 1980-1988, período de la guerra civil; 1989-1992, período de la firma de los Acuerdos de Paz y el inicio de aplicación de las políticas neoliberales; 1993-2002, período de consolidación de las políticas neoliberales y la aplicación de la dolarización; 2003-2016, período de la crisis, la relajación de políticas neoliberales y lapso en el que el FMLN gana las elecciones presidenciales dos veces; así como el comienzo de la aplicación de políticas de tipo social y de seguridad.

El segundo criterio consistió en tener en cuenta las unidades con mayor y menor asignación de recursos presupuestarios. En el tercer criterio se toma en cuenta los ministerios que fueron creados en los distintos períodos.

El cuarto criterio consistió en medir la elasticidad a través de un modelo econométrico que relaciona el gasto público, como variable dependiente, y el PIB como variable independiente. Finalmente, el quinto criterio que utilizaba el R^2 para establecer el grado de explicación económica que existió en los diferentes períodos indicados, lógicamente si el R^2 disminuye implica que los factores políticos aumentan su explicación en detrimento de los factores económicos.

Los resultados obtenidos a través de estos criterios diversos fueron coherentes entre sí, lo cual les dio fuerza a las mediciones econométricas.

En el período 1974-1979, la mayor asignación fue para el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo, la menor para los ministerios de Planificación, Economía y Hacienda, se crearon los ministerios de Planificación y Comercio Exterior, el R^2 fue de 0.984, indicando una explicación económica elevada, y la elasticidad fue de 0.852 implicando que el gasto crecía más lentamente que el producto.

Entre 1980 y 1989 es el lapso convulso de la guerra civil; por ello, la mayor asignación fue para el Ministerio de Defensa y Gobernación. Las asignaciones menores fueron para los ministerios de Planificación, Economía y Hacienda. Asimismo, en el marco de la estrategia de contrainsurgencia se crearon el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), Ministerio de Comunicaciones, Instituto

Nacional del Café, Instituto Nacional del Azúcar, entre otros. El R^2 es de 0.857, menor que en el período anterior, reflejando la mayor influencia de factores e intereses políticos en el gasto. La elasticidad es superior a uno, indicando que el gasto crece más rápido que el PIB, lo que es bastante coherente con una 'economía de guerra'.

En el período comprendido entre 1989-1992, los ministerios de Defensa, Seguridad y Gobernación fueron los que recibieron las mayores asignaciones del presupuesto público; los que recibieron menos fueron Planificación, Economía y Hacienda. Se puede decir que en cierto modo siguieron prevaleciendo las necesidades impuestas por la guerra, hasta que se firmaron los Acuerdos de Paz. Después de ello, se inició el proceso de aplicación de medidas neoliberales, lo cual obviamente marcó un cambio en cuanto a la influencia sobre el gasto público. En consecuencia, el R^2 en este lapso fue de 0.981, acercándose al del primer período e indicando la mayor influencia de los aspectos económicos en el gasto público; la elasticidad del gasto volvió a su nivel normal y similar al observado entre 1974 y 1979. El efecto más económico se mostró en las nuevas instituciones creadas, como el Tribunal Supremo Electoral, Policía Nacional Civil, Fondo de inversión social, Fondo Nacional de Vivienda Popular, Secretaría de Reconstrucción Nacional, etc.

Entre 1993-2002, se disminuye la influencia económica sobre el gasto público, pero manteniéndose por encima del observado en el lapso de la economía de guerra. La elasticidad se disminuye aún más, los ministerios más favorecidos por las asignaciones son Educación, Salud y Trabajo; los menos favorecidos son Planificación, Economía y Hacienda. Este escenario parece estar acorde con la consolidación de la política neoliberal de subsidiaridad del Estado. Además, se crearon instituciones como el Comité Nacional de Ciencia y Tecnología; las superintendencias de Energía Eléctrica y Telecomunicaciones, valores, pensiones; así como el Banco Multisectorial de Inversiones, entre otras.

En el lapso comprendido entre 2003 y 2016, los ministerios favorecidos y desfavorecidos son los mismos que en el período previo, cambiando, no obstante, los porcentajes de asignación del gasto. La influencia económica en el gasto público adquiere un repunte con respecto al período anterior, alcanzando el R^2 la magnitud de 0.976; la elasticidad se eleva con respecto al período anterior, lo cual responde a una mayor vinculación en consecuencia con programas para impulsar el desarrollo. En este lapso también se crearon instituciones entre las que destacan: la superintendencia de Competencia, el Tribunal de Ética Gubernamental, Fondo Solidario para Salud, la Dirección Nacional de Medicamentos, el Ministerio de Turismo, Organismo Promotor de Exportaciones e Importaciones, Autoridad Portuaria, etc.

Aunque el análisis de los 43 años estudiados favorece la mayor influencia económica sobre el gasto público con un $R^2 = 0.985$ y una elasticidad de 0.983, el análisis por período del monto total del gasto (aparte del estudio pormenorizado de la asignación a las unidades y ministerios) sugiere la existencia de una fuerte influencia de los ciclos políticos.

Para analizar la influencia de los ciclos políticos se ha utilizado el indicador definido como Índice Lazo (I. Lazo), el cual se calcula como: $I. Lazo = 1 - R^2$, y nos estaría midiendo la influencia política en la asignación del gasto público. En el primer período, el I. Lazo es el más pequeño de todos implicando un bajo impacto de los factores e intereses políticos frente a los económicos de la política fiscal; con el inicio de la guerra, los intereses políticos contrainsurgentes fueron los más relevantes y nos encontramos con el I. Lazo más alto. Pasada la guerra y firmados los Acuerdos de Paz, el comportamiento del I. Lazo sugiere que los intereses políticos distintos de los económicos quedan sujetos al ciclo político, o visto desde la perspectiva de la correlación R^2 entre el gasto público y el PIB, se puede decir que la política fiscal como herramienta de influencia en la economía y el desarrollo quedan supe-
ditados a los ciclos políticos en los que la consolidación electoral cobra vital importancia.

De este modo, en el período de la entrada al poder del partido ARENA, se vuelve necesario consolidarse como partido en el poder realizando cambios económicos importantes a través de las herramientas de la política económica en general y de la política fiscal en particular. De ahí la reducción del I. Lazo, una vez consolidados en el poder, período 1993-2002, el I. Lazo se eleva indicando que prevalecieron los intereses y factores estrictamente políticos frente a la política económica fiscal.

Para el período 2003-2016, los objetivos económicos adquieren de nuevo importancia fundamental con el triunfo del FMLN en las elecciones presidenciales de 2009 y 2014, quienes con la política fiscal (la única existente desde la dolarización en 2001) buscan alcanzar objetivos económicos que permitan el impulso de un desarrollo con características humanas, sostenibles y sustentables, y al mismo tiempo les permita prolongarse en el poder político.

Al parecer, los objetivos y metas económicas nunca han sido tan importantes como entre 1974 y 1979, período en que el ciclo político carecía de relevancia para las decisiones de política económica en general, justamente porque el sistema democrático era totalmente defectuoso y se caracterizaba por flagrantes fraudes electorales y la represión política. En otras palabras, la eficacia actual de la política económica en El Salvador está sometida a lo que se busque en términos electorales, lo cual es una característica general de los sistemas democráticos.

En relación con la política redistributiva que se propone en este informe, los ajustes realizados por el BCR, como resultado de su revisión del sistema de cuentas nacionales del país, han modificado la estimación que se hacía desde este informe en cuanto a la participación del excedente productivo bruto que incluye los excedentes brutos de explotación, los ingresos mixtos brutos y los impuestos netos de subsidios captados por el Estado. En esa línea, mientras que en ediciones anteriores se asumía el peso del excedente productivo bruto en un 70 % del PIB, los resultados de la mencionada revisión arrojan que el excedente productivo bruto constituye, en promedio, 62.06 % entre 2005 y 2017.

Los resultados obtenidos por esta revisión del BCR y la adopción del nuevo sistema de cuentas nacionales SCNES (2008), basado en el nuevo manual de cuentas nacionales de la ONU, no han cambiado la tendencia al incremento del aumento de la participación por los negocios constituidos como sociedades o cuasi sociedades en el PIB. En el período entre 2005 y 2017, el excedente bruto de explotación ha crecido, en promedio, en un 5.0 %, mientras que las remuneraciones lo han hecho en un 4.2 %; este comportamiento permite que la acumulación por parte de los principales empresarios crezca más rápido, en detrimento de la participación de la población que labora principalmente por un salario.

Aun con estos ajustes que redundaron en una revisión de la magnitud del PIB hacia la baja, la propuesta redistributiva del excedente productivo bruto que hace el Departamento de Economía se mantiene vigente en lo sustancial, mostrando que para elevar en aproximadamente tres veces el monto de las remuneraciones actuales de los trabajadores a lo largo de un lapso de 10 años (sin considerar los efectos en la eficiencia de tal redistribución), las sociedades y cuasi sociedades (los principales empresarios del país) seguirían participando en el excedente productivo bruto con un porcentaje equivalente al 39 %, el que al incorporar los ingresos mixtos brutos de empresas informales, microempresas y cuenta propias, se eleva al 60 %.

La política redistributiva que se reitera en este informe asegura el logro del objetivo de generar desarrollo y elevar el crecimiento mediante la aplicación de medidas de política presupuestaria fundamentada en el nuevo sistema de presupuesto por programa con enfoque de resultados que ha sido puesto en marcha por el Ministerio de Hacienda, y a

través de la política de ingreso mediante incrementos salariales apoyados por los ajustes de salarios mínimos que tienen que recibir la colaboración de los empresarios principales en su aplicación.

A través del modelo de dos sectores, en el que se fundamenta la estrategia de crecimiento y desarrollo propuesta por el Departamento de Economía, se estima que la eficiencia de la producción, como resultado de las medidas de redistribución sugeridas, permitirá el aumento potencial de la producción en aproximadamente 3.5 veces, el excedente productivo bruto se elevará en casi cuatro veces, lo cual implica que la parte del excedente que le corresponde a los empresarios se aumentaría en al menos 4 veces. Estos efectos se irían experimentando gradualmente a lo largo de 10 años, con la aplicación de las políticas redistributivas.

La eficiencia y eficacia de una estrategia de desarrollo como la propuesta en este informe, requiere una articulación entre todos los ministerios e instituciones del gobierno, a lo que favorece la aplicación del presupuesto por programas del MH y la Política Integrada de Movilidad y Logística (PIML) del MOP, que, además, implica el establecimiento de conexiones estrechas con la sociedad civil.

Por otro lado, uno de los fuertes impactos de la insuficiente eficacia de las políticas económicas aplicadas hasta el presente en el país corresponde a la emigración de salvadoreños a los Estados Unidos de América (EUA), se ha verificado que este proceso de emigración se encuentra asociado a un importante flujo de remesas; las cuales han crecido a medida que la emigración lo hace desde 1991 hasta los últimos años.

Sin embargo, recientemente las autoridades de los EUA anunciaron la cancelación del estatus de permanencia temporal (TPS, por sus siglas en inglés); medida que —en el escenario más pesimista— provocará el retorno de 190 000 compatriotas amparados en este programa, a mediados de 2019. El impacto de la repatriación de los salvadoreños con irregularidad migratoria se suele asociar, por lo general, al efecto macroeconómico que puede provocar la reducción de los flujos de remesas; debido a esto es poco frecuente que se enfoque el análisis en los efectos que tiene en la economía de los hogares.

De cumplirse la anulación del TPS, un número de hogares igual al número de retornados (190 000 en el escenario más pesimista) se verían afectados en su situación de pobreza. El 8.1 % de los hogares seguirán siendo pobres extremos, aunque pierdan el ingreso por remesas, sin olvidar que su situación de pobreza se agudizará. Un 2.7 % que se hallaban en la pobreza relativa pasarán a ser parte de la pobreza extrema, debido a que dejarán de percibir el flujo de remesas. En el caso de los hogares no pobres, 3.1 % pasarán a la pobreza relativa y 3.3 % a la pobreza extrema. En total, los hogares que sufrirán movilidad hacia la pobreza, extrema o relativa serán el 9.1 %.

En el caso optimista, que supone el retorno de 95 000 personas, 2 603 hogares pasarán de la pobreza relativa a la extrema; mientras que 3 139 dejarán de ser no pobres para convertirse en pobres extremos y 2 899 que eran no pobres pasarán a la pobreza relativa. Naturalmente, el resto de los noventa y cinco mil hogares afectados por esta repatriación verán afectada su situación económica al dejar de percibir en conjunto, un poco más de 200 millones de dólares. En el caso de los hogares que además de dejar de percibir remesas serán lanzados a la condición de pobreza extrema o relativa, sufrirán una merma en sus ingresos de un poco más de 20 millones de dólares.

El efecto más nocivo y perceptible que sufrirán los hogares retornados, en general, se experimentará en su disponibilidad de fondos para inversión en sus capacidades humanas. En el escenario optimista ese monto es de más de 220 millones de dólares, lo que afectará

a inversiones tan importantes como: nutrición, 85.52 %; salud, 3.06 %; educación, 6.62 % y vivienda, 1.8 %. De igual forma, el deterioro en su capacidad de ahorro será del 1.82 %. En el caso del escenario pesimista, los ingresos que se dejarán de invertir en mejorar las capacidades productivas y humanas antes señaladas, de los miembros de los hogares, sería de más de 440 millones de dólares.

Aunque no se resienta el impacto macroeconómico de esta cantidad de retornados, los hogares sufrirán un deterioro devastador en su economía de remesas, mostrando la elevada vulnerabilidad de este tipo de economía sostenida en la iniciativa individual de los hogares.

Agregado a lo anterior, el proceso de dolarización ha impuesto más restricciones a los miembros de la sociedad salvadoreña para hacer frente a sus necesidades como hogares y, de igual manera, a las autoridades fiscales y monetarias para estructurar política económica. De hecho, la dolarización prácticamente ha anulado la posibilidad del Estado salvadoreño de realizar política monetaria y cambiaria.

En ediciones anteriores de este informe, el Departamento de Economía ha hecho énfasis en las dificultades de la oferta monetaria salvadoreña, debido al proceso de dolarización, para cubrir la demanda de dinero que requiere el funcionamiento proporcional y equilibrado de la economía real.

Sin embargo, las propuestas heterodoxas del dinero endógeno enfatizan en el hecho de que el dinero puede ser generado por los bancos comerciales, mediante el proceso depósitos-créditos que da lugar al multiplicador monetario y a una importante influencia de este mecanismo en la dinamización del comportamiento monetario y productivo.

En lo que respecta a los agregados monetarios, el dinero en colones en manos del público, después de la dolarización, se fue reduciendo experimentando una disminución de un 82 % en solo dos años, hasta finalmente desaparecer. De modo que el agregado monetario conocido como M1 quedó conformado exclusivamente por depósitos a la vista.

La cantidad de depósitos que actualmente constituye el total de M1 en El Salvador, representa el 11 % del PIB, en promedio entre 1991-2017. Y debe tenerse en cuenta que corresponde a depósitos que suelen convertirse en transacciones de bienes, expresadas por la producción.

El agregado M2, conformado por la suma de M1 más el cuasidinerio (depósitos a plazo, de ahorro, etc.), ha tenido un crecimiento sostenido desde 2001; al punto que para 2018 prácticamente se ha duplicado mostrando un crecimiento acumulado de 92.5 %. El medio circulante (M1) ha representado, en promedio, el 24 % de M2.

El agregado M2 se está conformando en una variable que cada vez va expresando más la liquidez total de la economía; sin embargo, al analizarlo como porcentaje del PIB, se observa una tendencia decreciente de este peso porcentual, implicando dificultades en la monetización de la economía. Lo cual a su vez se expresa en un aumento en la velocidad de circulación del dinero.

No obstante, teniendo en cuenta la propuesta del dinero endógeno, se deduce que el crédito ha jugado un papel en este déficit de monetización de la economía, mermando los efectos nocivos sobre el crecimiento y la realización de las mercancías.

Al analizar el comportamiento del crédito en El Salvador, en el período comprendido entre 2001 y 2018, se puede evidenciar que el crédito privado es superior al crédito público. El crédito privado representa entre el 89 % y el 95 % del crédito total, el ritmo de creci-

miento experimentado por el crédito total ha sido en promedio de 3.9 %. El crédito privado ha tenido un crecimiento promedio de 4.1 %.

Al realizar la prueba de causalidad de Granger, se han podido determinar dos cosas en los vínculos entre el crédito, M1 y M2. La primera, M1 es causa del crédito, y la segunda, el crédito es causa de M2.

En el caso del efecto causal de M1 sobre el crédito, este resultado parece coherente con el hecho de que la iliquidez debe ser cubierta a través del crédito. En el caso del impacto causal del crédito con respecto a M2, también es coherente con el hecho de que los créditos generan más depósitos a plazo y de ahorro, facilitando la realización de transacciones que dinamizan la economía real.

El vínculo entre M2 y el crédito implica que por cada unidad porcentual de incremento en el monto del crédito M2 se eleva en 0.89 %. Una relación que las pruebas econométricas determinan que es de largo plazo.

Este mecanismo de generación endógena de dinero es característico de toda economía, incluso con moneda local y con una política restrictiva por parte de la autoridad monetaria en cuanto a la creación de moneda. Aunque el Banco Central, ante una falla en el sistema endógeno de creación monetaria, puede siempre fungir como prestamista de última instancia.

En la economía salvadoreña, la restricción es absoluta debido a la dolarización; el mecanismo de prestamista de última instancia está, en general, anulado por la inexistencia de moneda local y de su creación de modo discrecional.

Las dificultades propias de carecer de política monetaria en un sistema dolarizado se hicieron patentes en la crisis de 2008. En consecuencia con esta situación, se creó el Comité de Estabilidad Financiera (CEF) a través del cual se definieron mecanismos de actuación para situaciones de riesgo de iliquidez.

En esa línea, en 2011 se llevó a cabo una modificación de la Ley Orgánica del Banco Central en la que se le faculta de actuar como prestamista de última instancia de manera regulada, y debido a la incapacidad del Banco Central de emitir moneda local, este debe operar con fondos denominados créditos de contingencia proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial. Las mayores contrataciones de crédito han sido obtenidas del FMI, 800 millones de dólares en 2008, y 788.9 millones de dólares en 2010. Naturalmente, estos préstamos contingenciales son condicionados a medidas restrictivas como ajustes presupuestarios y restricciones a la inversión pública.

1.

La economía mundial: desempeño del sector público en la economía capitalista

Resumen

En esta sección se lleva a cabo un análisis de la eficiencia relativa entre los países de América Latina para el período 2004 – 2014 en cuanto al desempeño del sector público, comparándolos también con el nivel de gasto público de cada país. Se entenderá como eficiencia relativa a la eficiencia alcanzada por cada país con respecto al promedio de los demás. Este análisis se basa en la metodología planteada por António Afonso, Ludger Schuknetcht y Vito Tanzi, la cual ha sido replicada por varios autores para distintos casos. Además, con los resultados obtenidos se estima un modelo de Análisis Envoltante de Datos para calcular el nivel de eficiencia relativa y la frontera de posibilidades de producción de los países analizados, en donde se encontró que Bolivia, Perú y Chile conforman dicha frontera.

Introducción

Realizar un ejercicio de análisis comparativo sobre el desempeño del sector público entre diferentes países puede ser bastante complejo, pues la influencia del quehacer público es muy extensa. Por ejemplo, dicho sector interviene en muchos aspectos de las dinámicas de un país, entre los que se encuentran: educación, salud, comportamiento económico, seguridad, deuda pública, relación con el resto del mundo, etc.

Sin embargo, para realizar el ejercicio planteado, existe una metodología que permite absorber el desempeño público en un indicador ponderado por un conjunto de indicadores correspondientes a la influencia del sector público. Este ejercicio permite reconocer aquellas de las prácticas que, a nivel regional, se consideran como las más efectivas y da paso a establecer cuáles son las más eficientes en materia pública, al relacionarlas con el nivel de gasto público que tiene un determinado país. Dicha metodología sigue el procedimiento propuesto por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003).

1.1. Desempeño y eficiencia del sector público: un análisis de comparación relativa

En este caso se han considerado 17 países latinoamericanos tomando en cuenta su desempeño en indicadores clave en las áreas de **educación, salud, vivienda, distribución, economía,**

empleo y administración, con un total de 12 indicadores². Por último, la metodología considera el nivel de eficiencia a partir de un indicador que vincula el desempeño obtenido con el Gasto Público como proporción del PIB. Los indicadores en específico³, sus respectivas fuentes y la fecha de consulta en línea se encuentran en la siguiente tabla:

Tabla 1.1. Indicadores de Desempeño del Sector Público			
Área	Indicador	Fuente	Fecha de consulta
Educación	Tasa neta de matrícula primaria	CEPALSTAT/SEDLAC	01/06/2018 y 05/06/2018
	Tasa de finalización de la educación secundaria	UNESCO/WIDE	01/06/2018 y 05/06/2018
Salud	Tasa de mortalidad infantil	CEPALSTAT	01/06/2018
	Prevalencia de desnutrición (subalimentación)	CEPALSTAT	01/06/2018
Vivienda	Hogares con acceso a agua potable	CEPALSTAT	01/06/2018
	Población con instalaciones de saneamiento	CEPALSTAT	01/06/2018
Distribución	Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	DATABANK	01/06/2018 y 05/06/2018
Economía	Tasa de crecimiento del PIB (Promedio 10 años)	CEPALSTAT	01/06/2018
	Inflación (Promedio 10 años)	DATABANK	04/06/2018
Empleo	Desempleo (Promedio 5 años)	OIT	01/06/2018
	Informalidad	OIT/DATABANK/REICE/Gobierno de Venezuela/IBGE	01/06/2018 y 05/06/2018
Administración	Percepción de captura de Estado	CEPALSTAT	04/06/2018
Gasto público	Gasto público total del gobierno central como % del PIB	CEPALSTAT	05/06/2018

Fuente: elaboración propia.

Puede notarse que algunos de los indicadores han sido tomados en cuenta como promedios de 5 o 10 años, como la tasa de mortalidad infantil, la tasa de crecimiento del PIB, la inflación y el desempleo. Esto se debe a que no es de nuestro interés analizar las fluctuaciones anuales, sino los cambios estructurales en el desempeño de los países (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2003, p. 10).

2 La base de datos de estos indicadores que sirvieron como insumos para esta sección se encuentra en anexos.

3 Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003, p. 10) presentan un diagrama en su trabajo con los indicadores utilizados para su análisis. Para el análisis realizado en esta sección, se tomó como base dicho diagrama, pero se ajustaron los indicadores a utilizar de acuerdo a las realidades propias de los países latinoamericanos.

1.2. Metodología

La metodología consiste en calcular un indicador de desempeño (PSP, por sus siglas en inglés) y un indicador de eficiencia (PSE, por sus siglas en inglés) para el sector público de 17 países latinoamericanos, entre el año 2004 y 2014⁴. El indicador PSP recoge el desempeño del sector público a partir de un conjunto de indicadores que lo resumen. Los países a tener en cuenta en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se ha procurado incluir a todos los países latinoamericanos; sin embargo, se han excluido los países del Caribe y Belice por motivos de disponibilidad de datos.

Según el indicador PSP, un país tendrá un mejor (o peor) desempeño en función de la mejora (o desmejora) de sus indicadores en relación con el promedio de los países comparados. Por otra parte, el indicador PSE es una medida *proxy* de la eficiencia del gasto público, por lo cual se mide con respecto a los niveles de desempeño dado un determinado monto del gasto público.

Debe señalarse que el supuesto implícito de esta metodología es que los niveles de bienestar alcanzados en la dimensión de influencia del sector público son el resultado de la aplicación de una política de gasto público. En otras palabras, este análisis no contempla el papel de los agentes privados y la influencia de *shocks* externos en el desempeño de estos indicadores.

En términos formales, de acuerdo con Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006, p. 17) esta metodología propone que el indicador PSP, para cada país i , esté determinado por las ecuaciones:

$$PSP = f(I_k) \quad (\text{ec. 1.1})$$

$$PSP_i = \sum_j^n \omega_j PSP \quad (\text{ec. 1.2})$$

Donde:

I_k : son los " k " indicadores utilizados para la evaluación del desempeño público

ω_j : es un factor ponderador de cada indicador.

Posteriormente, para calcular el indicador PSE se deben relacionar los resultados del indicador PSP con los *inputs* que, para este caso, serán los niveles de gasto público de cada país (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2006, p. 19). Para tal efecto, no hay más que dividir cada indicador PSP por su respectivo *input*:

$$PSE_i = \sum_j^n \omega_j \frac{PSP_i}{PEX}, \quad i = 1, \dots, n \quad (\text{ec. 1.3})$$

Donde:

PEX : denota el gasto público total.

Debe hacerse mención que la heterogeneidad de unidades de medida obliga a que todas las variables se normalicen. Para el análisis comparado, la normalización se realiza a partir del siguiente arreglo estadístico:

$$\gamma Norm_{ni} = \frac{\gamma_{ni}}{\bar{\gamma}_i} \quad (\text{ec. 1.4})$$

Donde el valor normalizado « $\gamma Norm_{ni}$ » es el resultado de dividir cada indicador " i ", asociado a un país " n ", por la media de dicho indicador $\bar{\gamma}_i$. En este sentido, la media será 1, habiendo países

4 De acuerdo a la disponibilidad de datos, en la mayoría de los casos se ha usado los datos correspondientes a estos años. No obstante, dada la falta de algunos de estos, se tomaron en cuenta los intervalos de 2004-2006 y 2013-2015 como datos válidos para este análisis. El detalle de todos estos datos se puede consultar en el anexo (1).

por debajo o encima de la misma, según su desempeño en los indicadores analizados. Si el PSP del país es mayor que uno, se consideran buenos los resultados, en oposición a aquellos países cuyos valores se encuentran por debajo de 1.

Por otro lado, debe aclararse que los indicadores PSP y PSE miden el desempeño y la eficiencia del sector público en términos relativos, por lo cual los resultados deben leerse en términos de las 'mejores prácticas' o de aquellos países que se encuentren dentro de una 'frontera de eficiencia'. Por último, cabe mencionar que, para aquellos indicadores en donde valores menores son más deseables (por ejemplo, mortalidad, analfabetismo, etc.), se utilizará el recíproco de estos indicadores para calcular el PSP y PSE.

Además de los estudios realizados por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003, 2006), también Baciú y Botezat (2014) utilizaron esta metodología para analizar el caso de los países de la Unión Europea, con énfasis en sus nuevos países miembros para el período 2000 – 2009. Por otro lado, Afonso, Romero y Monsalve (2013) llevaron a cabo un análisis a partir de esta metodología para el caso de los países latinoamericanos, entre los años 2001 y 2010. Más recientemente, López, Fuentes, Priegue, Salazar y Molina (2017, pp. 35-47) utilizaron esta metodología para analizar el desempeño del sector salud de El Salvador en comparación con América Latina para el período 2005 – 2014.

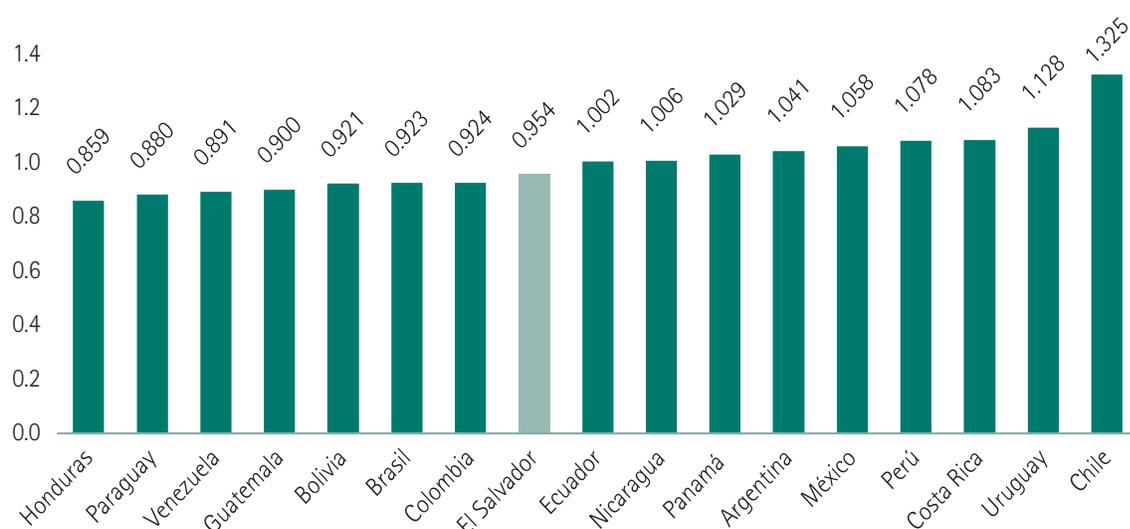
1.1. Resultados de desempeño del sector público

Para comenzar con el análisis, se presenta en el gráfico 1 el desempeño promedio para los 17 países latinoamericanos considerados en esta sección, de acuerdo al indicador PSP. Chile es sin lugar a duda el país que mejor desempeño tuvo entre 2004 y 2014, seguido por Uruguay, Costa Rica, Perú y México, lo cual confirma los 5 países con mejor desempeño. Por otro lado, Honduras, Paraguay, Venezuela, Guatemala y Bolivia son los países que han tenido peor desempeño del sector público en esos años.

El Salvador, por su lado, se encuentra en el décimo lugar del ranking, con un indicador PSP de 0.954, es decir, se encuentra por debajo del promedio latinoamericano para el período analizado. Además, cabe destacar que es justamente el país que posee el indicador más alto entre los países que se encuentran por debajo de este promedio. Esto es evidente en el gráfico 1.1, donde El Salvador se resalta con una barra delineada.

El Salvador, por su lado, se encuentra en el décimo lugar del ranking, con un indicador PSP de 0.954, es decir, se encuentra por debajo del promedio latinoamericano para el período analizado.

Gráfico 1.1. Desempeño promedio del sector público de acuerdo con el indicador PSP 2004 – 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

Con el objetivo de ver la evolución de este desempeño, en el gráfico 1.2 se presenta una comparación entre el PSP del 2004 con el PSP de 2014 para los países analizados, de tal manera que aquellos países que se encuentran por debajo de la línea equidistante sufrieron retrocesos en su indicador de desempeño, mientras que aquellos que se encuentran por encima de esta presentaron avances en el desempeño del sector público.

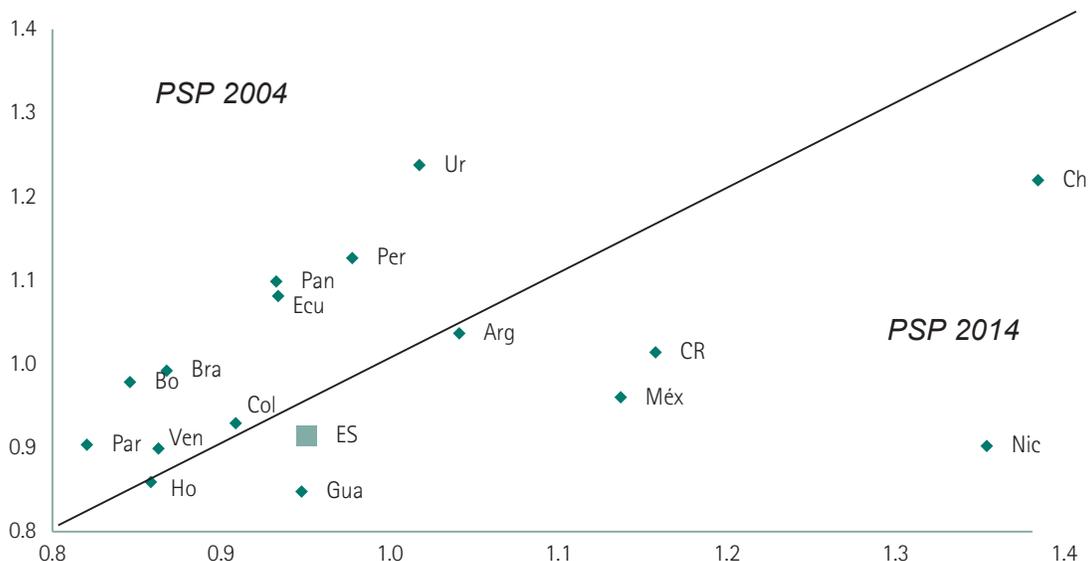
Además, Honduras y Argentina se encuentran sobre la línea equidistante, lo que indica que han mantenido el nivel de desempeño calculado por el indicador PSP. El Salvador (resaltado con un triángulo en el gráfico) ha sufrido un retroceso en su desempeño, pasando de 0.951 en 2004 a 0.91 en 2014, razón por la cual se encuentra por debajo de la línea.

El Salvador (resaltado con un triángulo en el gráfico) ha sufrido un retroceso en su desempeño, pasando de 0.951 en 2004 a 0.91 en 2014.

Cabe destacar que Chile también se encuentra por debajo de la línea, lo que indicaría un retroceso en su desempeño, a pesar de haberse presentado como el país con mejor desempeño en 2004, con un PSP de 1.385, y en 2014, con un PSP de 1.22. Esto se debe a que el indicador PSP mide los comportamientos de desempeño con respecto al promedio latinoamericano (en este caso), no al de cada país con respecto a su propio desempeño. En ese sentido, estaría indicando que muy probablemente los demás países se acercaron al promedio latinoamericano (y a la situación de Chile en particular).

Por último, el país que presentó el mayor retroceso fue Nicaragua, pasando de 1.354 en 2004 a 0.90 en 2014; mientras que el país que presentó el mayor avance fue Uruguay, pasando de 1.018 en 2004 a 1.24 en 2014.

Gráfico 1.2. Evolución de desempeño del sector público PSP. 2004 - 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

Con el objetivo de estudiar las causas de la disminución en el indicador PSP entre 2004 y 2014 para El Salvador, el gráfico 1.3 muestra las variaciones de cada uno de los 12 indicadores que conforman dicho indicador para analizar el comportamiento de los más dinámicos y relevantes para estudiar el caso concreto salvadoreño.

22

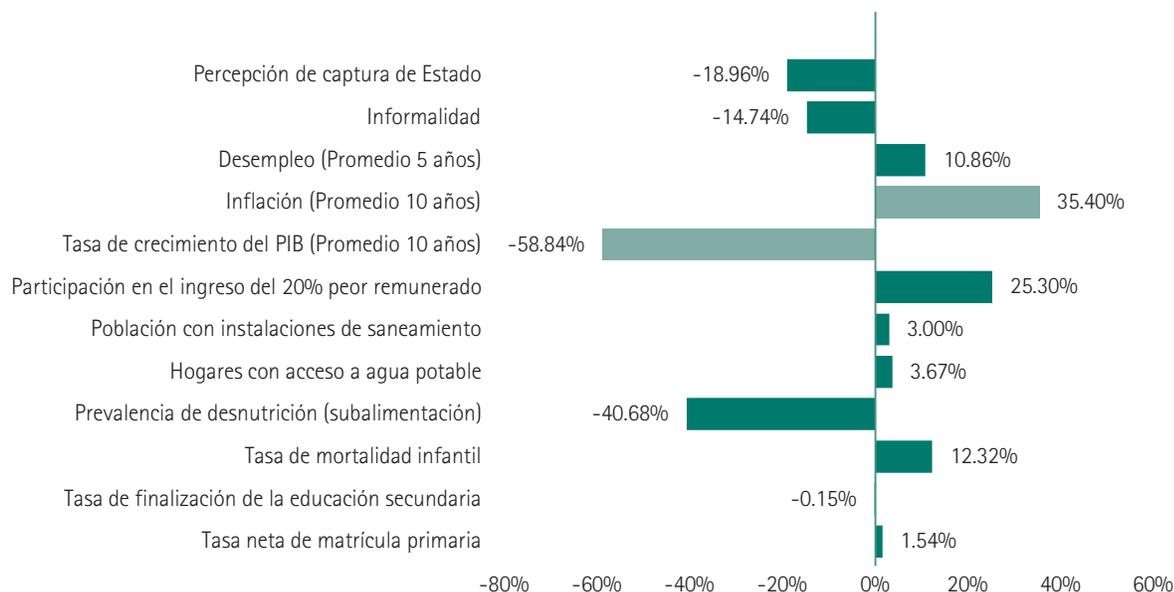
Así pues, se visualiza que el indicador que presentó el mayor avance con respecto al promedio latinoamericano fue la inflación, seguido de la participación en el ingreso del 20 % peor remunerado de la población. De esa manera, se observa que El Salvador muestra fortalezas –frente al comportamiento de los demás países– de la estabilidad en cuanto al nivel de precios y mejoras en la distribución del ingreso.

De esa manera, se observa que El Salvador muestra fortalezas –frente al comportamiento de los demás países– de la estabilidad en cuanto al nivel de precios y mejoras en la distribución del ingreso.

Por otro lado, los indicadores que tuvieron los mayores retrocesos fueron la tasa de crecimiento del PIB y la prevalencia de desnutrición. La primera situación está en concordancia con los planteamientos del BCR que sostiene que El Salvador está en una trampa de bajo crecimiento (Amaya y Cabrera Melgar, 2013, p. 1).

...los indicadores que tuvieron los mayores retrocesos fueron la tasa de crecimiento del PIB y la prevalencia de desnutrición.

Gráfico 1.3. Variaciones porcentuales en los indicadores que conforman el indicador PSP 2004 – 2014. El Salvador



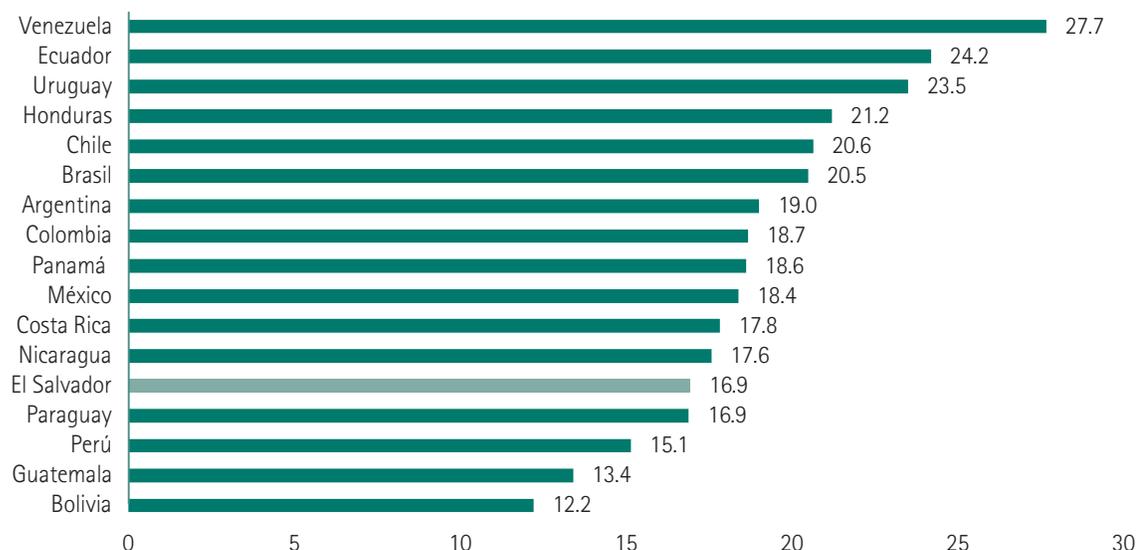
Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

1.2. Resultados de eficiencia del sector público

Una vez analizado el comportamiento del desempeño del sector público en los 17 países relevantes, se hace necesario relacionar estos resultados con los recursos públicos que se invirtieron en estos países y que influyeron fuertemente para obtener dichos resultados resumidos en el indicador PSP presentado anteriormente. En específico, se utilizará el gasto público total del gobierno central como porcentaje del PIB para los años 2004 y 2014.

El gráfico 1.4 presenta el gasto público total promedio entre 2004 y 2014, evidenciando que el país con mayor nivel de gasto público fue Venezuela, con 27.7 % del PIB; seguido de Ecuador y Uruguay. Por otro lado, Bolivia presenta el menor nivel de gasto público con 12.2 % del PIB entre 2004 y 2014, seguido de Guatemala y Perú entre los países que menor nivel de gasto público realizaron en este período. El Salvador presentó un 16.9 % del PIB como gasto público promedio, ubicándolo en el lugar 13 de este ranking. El promedio de todos los países considerados en esta sección es de 18.96 % entre 2004 y 2014.

Gráfico1.4. Gasto público total como porcentaje del PIB. 2004 - 2014

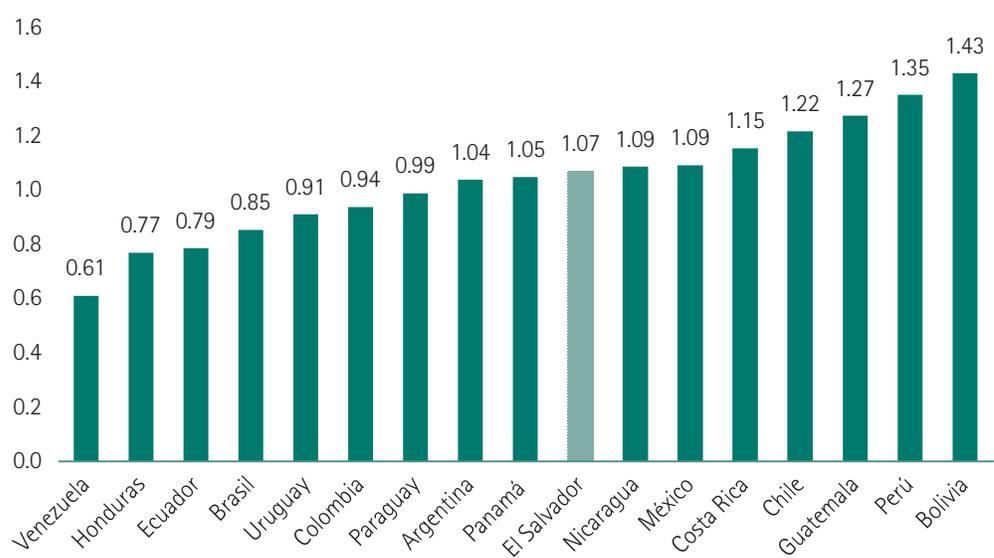


Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Como se planteó antes, al explicar la metodología que se ha utilizado, se puede calcular un indicador de eficiencia (PSE) al ponderar el indicador de desempeño con el total de gasto público que ha realizado cada país. De igual manera, este cálculo se realiza normalizando los gastos públicos, de forma que el indicador PSE muestra la comparación de cada país con respecto al promedio latinoamericano de eficiencia entre los resultados y los insumos utilizados para alcanzar sus respectivos desempeños, el cual se presenta en el gráfico 1.5.

Es importante resaltar que el país que presentó el mayor nivel de gasto público (Venezuela) muestra el menor nivel de eficiencia con respecto al promedio latinoamericano, mientras que el país que tuvo el menor nivel de gasto público (Bolivia) presenta el mayor valor del indicador PSE. Esta situación estaría mostrando que Venezuela, a pesar de tener los mayores niveles de gasto público, tuvo resultados (medidos por el indicador PSP) comparativamente bajos con el resto de los países analizados. Honduras y Ecuador completan los tres países que presentaron las menores eficiencias entre 2004 y 2014.

Gráfico 1.5. Indicador promedio de eficiencia PSE. 2004 - 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

En otras palabras, dichos países presentaron un alto nivel de recursos invertidos, pero los resultados de esta inversión son relativamente bajos en comparación con otros países que presentaron menores niveles de gasto público. Este es el caso de Bolivia, Guatemala y Perú; países con bajos niveles de gasto público, pero con resultados relativamente altos a nivel de inversión de recursos públicos.

Por su parte, El Salvador presenta un indicador de eficiencia de 1.07 en promedio para el período 2004 - 2014, es decir, se encuentra por encima del promedio latinoamericano, situación favorable para el país. A partir de los indicadores de desempeño y eficiencia, se construyó un gráfico de dispersión que permite crear cuatro cuadrantes, siguiendo la propuesta planteada por Afonso, Romero y Monsalve (2013, p. 18) que permite clasificar a los países como se presenta en el gráfico 1.6.

El Salvador presenta un indicador de eficiencia de 1.07 en promedio para el período 2004 - 2014, es decir, se encuentra por encima del promedio latinoamericano, situación favorable para el país.

Aquellos países que se encuentran en el cuadrante superior derecho son considerados como los más efectivos y más eficientes, destacando Chile, Perú y Costa Rica, entre otros. En el otro extremo, en el cuadrante inferior izquierdo se encuentran los países que se consideran como los menos efectivos y menos eficientes, destacando Venezuela, Honduras y Brasil.

Gráfico 1.6. Comparación de desempeño y eficiencia del sector público. 2004 - 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

Para el caso, El Salvador se encuentra en el cuadrante de 'menos efectivo, pero más eficiente', indicando que su desempeño se encontró por debajo del promedio, pero que al ser ponderado con el nivel de gasto público realizado en el país (el cual es también menor que el promedio latinoamericano), se vuelve eficiente con respecto a otros países con mayor nivel de gasto público que han obtenido resultados muy similares e incluso menores que El Salvador.

El Salvador se encuentra en el cuadrante de 'menos efectivo, pero más eficiente'

1.3. Análisis DEA: una alternativa de medición de la eficiencia relativa

El indicador PSE no es el único que estima la eficiencia relativa para analizar la relación entre los recursos o insumos utilizados y los resultados o productos obtenidos para un conjunto de unidades relevantes (en este caso, cada uno de los 17 países). Existe una técnica de análisis no paramétrica que permite estimar, utilizando programación lineal (en nuestro caso, el paquete econométrico Stata), la eficiencia relativa que existe entre los insumos (*inputs*) y los productos (*outputs*). Esta técnica es conocida como **Análisis Envoltente de Datos** (DEA, por sus siglas en inglés).

Además, el análisis DEA⁵ permite establecer la orientación que se quiera realizar; por ejemplo, que esté orientado hacia los resultados, buscando el punto de máxima eficiencia para un nivel de insumos determinado. En nuestro caso, estaría mostrando el punto de eficiencia relativa dado el nivel de gasto público de cada país.

5 Para ahondar en la metodología del análisis DEA, sus planteamientos, supuestos y tipos de modelos ver: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, 2016, pp. 21-25.

Las variables utilizadas para este análisis fueron, en el caso de los *inputs*, el gasto público total promedio entre 2004 y 2014 para cada uno de los 17 países relevantes, mientras que en el caso de los *ouputs*, se utilizó el indicador PSP promedio entre 2004 y 2014 para cada uno de estos países. Los resultados de este modelo se presentan en la tabla 1.2, en donde se muestra el ranking de estos países de acuerdo al indicador Theta (θ) que muestra la eficiencia relativa del sector público según a la relación entre insumos utilizados y productos obtenidos.

Tabla 1.2.
Resultados del modelo DEA orientado a resultados. 2004 – 2014

Orientación hacia resultados		
País	Ranking	Theta
Bolivia	1	100.0 %
Perú	2	100.0 %
Chile	3	100.0 %
Guatemala	4	91.3 %
Costa Rica	5	90.2 %
México	6	86.6 %
Uruguay	7	85.6 %
Nicaragua	8	84.9 %
Panamá	9	83.6 %
Argentina	10	83.2 %
El Salvador	11	82.0 %
Paraguay	12	76.0 %
Ecuador	13	75.8 %
Colombia	14	74.4 %
Brasil	15	69.9 %
Venezuela	16	67.4 %
Honduras	17	65.2 %
Promedio		83.3 %

Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

Los países con la mejor eficiencia relativa de acuerdo a este modelo son Bolivia, Perú y Chile.

Los países con la mejor eficiencia relativa de acuerdo a este modelo son Bolivia, Perú y Chile con valores de theta del 100 %, seguidos de Guatemala y Costa Rica, con eficiencias relativas por encima del 90 %. Por otro lado, los países con eficiencias relativas más bajas son Honduras, Venezuela y Brasil, con valores por debajo del 70 %. Por su parte, El Salvador se encuentra en el lugar 11 del ranking, con un 82.0 % de eficiencia relativa, lo que indicaría que, dado el nivel de gasto público que se tiene, hay un margen de 18 % que no se está usando de manera más eficiente o, dicho de otra forma, si se mantiene el nivel de gasto público y se adoptan las mejores prácticas de la región y la eficiencia en el uso de estos recursos, los resultados se pueden aumentar potencialmente hasta en un 18 %. Estas mejores prácticas son justamente dadas por los países que lideran el ranking.

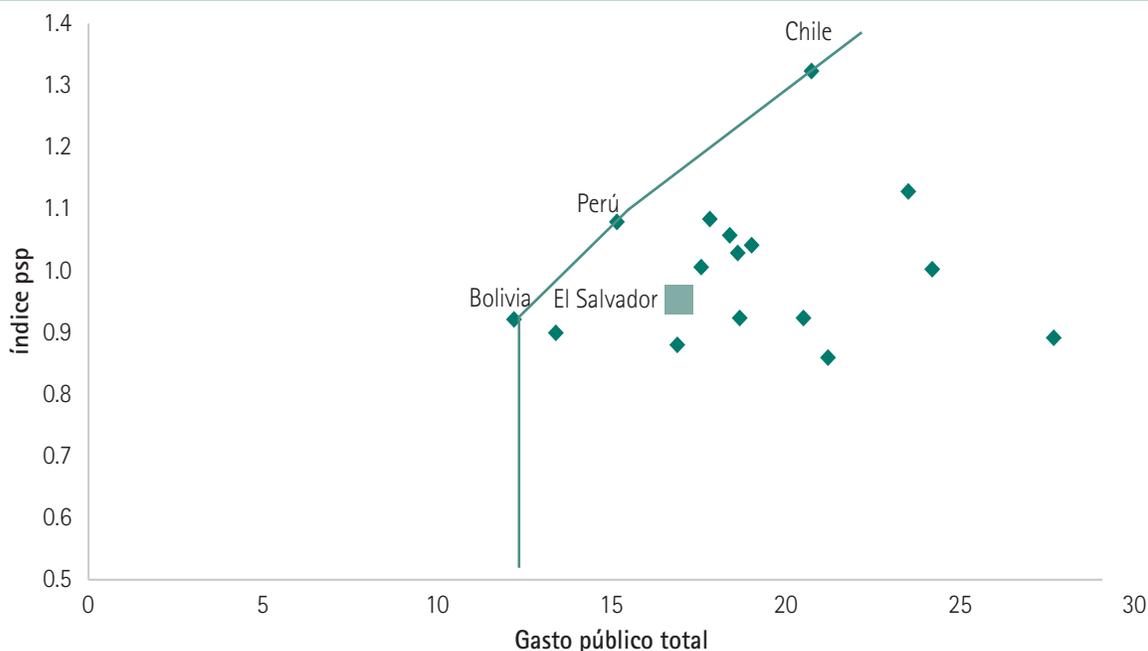
El Salvador se encuentra en el lugar 11 del ranking, con un 82.0 % de eficiencia relativa.

En promedio, la región latinoamericana presentó una eficiencia relativa del sector público del 83.3 %, lo cual significa que, si se adoptaran las mejores prácticas de la región, los resultados se podrían mejorar en un 16.7 %, manteniendo el nivel del gasto público presentado entre 2004 y 2014.

En promedio, la región latinoamericana presentó una eficiencia relativa del sector público del 83.3 %.

Asimismo, estos datos de insumos (gasto público) y producto (indicador PSP) permiten graficar la **Frontera de Posibilidades de Producción** para los 17 países analizados, en cuya línea se encuentran los países que mejor eficiencia relativa presentaron en el período analizado; en este caso, Bolivia, Perú y Chile, como lo muestra el gráfico 1.7.

Gráfico 1.7. Frontera de posibilidades de producción del sector público. 2004 - 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE

El Salvador, resaltado con un triángulo, se encuentra por debajo de esta frontera, mostrando gráficamente esa brecha que existe de potenciales mejoras en los recursos si se adoptaran las mejores prácticas de la región, establecidas en este caso por los países en el lugar geométrico de la línea o por encima de ella.

Una vez analizados los resultados, se hace necesario recalcar que este análisis se basa en comparaciones relativas, por lo que los resultados no deben de leerse de manera absoluta, así como no deben de tomarse los niveles de eficiencia calculados tanto por la metodología PSE como por el modelo DEA como resultados absolutos, sino como comparaciones relativas, en donde se pretende identificar las mejores prácticas de la región latinoamericana y dar luces de uso del gasto público y los resultados obtenidos en distintos ámbitos del desempeño de El Salvador.

1.4. Conclusiones

El análisis realizado ha permitido establecer que Bolivia, Perú y Chile presentan las mejores prácticas de los 17 países estudiados, dado que mostraron las mejores combinaciones entre los insumos públicos utilizados y los resultados obtenidos entre los años 2004 y 2014. Por su parte, El Salvador se encuentra en el ranking 11 de estos países, con un 82 % de eficiencia relativa y ubicándose en el cuadrante de 'menos efectivo, pero más eficiente', lo que indica que los resultados de desempeño que obtuvo El Salvador son bajos en comparación con los demás países analizados, pero que al ser comparado con el nivel de gasto público utilizado, presenta resultados relativamente más eficientes que otros países con más insumos públicos utilizados, pero con resultados parecidos e incluso menores que el caso salvadoreño.

Además, todos los países analizados en conjunto presentaron una brecha del 16.7 % en la cual se puede mejorar la eficiencia relativa si se mantiene el nivel de gasto público en toda la región latinoamericana. Tanto a nivel regional, como a nivel de nuestro país, estas brechas de mejora se pueden cerrar si se adoptasen las mejores prácticas, las cuales son establecidas por los países que conforman la frontera de posibilidades de producción.

En ese sentido, se vuelve relevante estudiar las prácticas que han permitido a Bolivia, Perú y Chile obtener los resultados de desempeño que han mostrado en el período de 2004 a 2014, con el objetivo de poder cerrar la brecha de 18 % con lo cual El Salvador puede mejorar el uso del gasto público para elevar su eficiencia relativa calculada por la metodología presentada en esta sección.

En cuanto a los resultados de desempeño, los indicadores que mostraban los mayores impactos a la baja fueron la tasa de crecimiento del PIB, la prevalencia de la desnutrición, la percepción de captura de Estado y la informalidad, por lo que estos aspectos de la realidad salvadoreña se estarían perfilando como aquellos a considerar como prioritarios si se quiere mejorar el desempeño del país con respecto a los países latinoamericanos.

Por otro lado, los indicadores que presentaron un mayor impacto positivo en el desempeño del país fueron la inflación, la participación en el ingreso del 20 % peor remunerado, la tasa de mortalidad infantil y el desempleo: aspectos que no deberían de ser descuidados e inclusive deben ser reforzados con el objetivo de mejorar los resultados de país.

Cabe resaltar que El Salvador presentó el quinto menor gasto público entre los 17 países analizados, con 16.9 % con respecto al PIB promedio entre 2004 y 2014, por lo que se vislumbra otra ventana de posibilidad para mejorar el desempeño y, por ende, los resultados obtenidos por el país, si se aumentasen estos recursos públicos. Ahora bien, este aumento debe de ser planificado y gestionado de la mejor manera para que sea lo más eficiente posible. De hecho, los resultados de este análisis arrojan luces de las medidas que podrían tomarse para lograr este objetivo: por una parte, aplicar las prácticas de Bolivia, Perú y Chile; y por otra, centrarse en los indicadores antes mencionados, en concordancia con los objetivos de política pública que se planteen.

El aumento y la redistribución del ingreso deben ser parte de una Política de Estado en donde se busque alcanzar una mayor eficiencia de país, en donde la Política de Ingreso planteada por el Departamento de Economía UCA (2017b, pp. 95-109) podría reforzar las acciones para alcanzar mejores resultados, en específico en cuanto al proceso de redistribución del ingreso, la mayor inversión en la fuerza de trabajo a través de la política de salarios, así como la elevación de la inversión social del Estado.

2.

Empleo y salarios

Resumen

En esta sección se ofrece una lectura de los indicadores de empleo y salarios reales, tomando como referencia la información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para el período 2016-2018. También se presenta evidencia sobre la relación entre el salario promedio y el volumen de empleo en los tres sectores económicos: primario, secundario y terciario. Finalmente se describe la evolución de la masa salarial en las diferentes ramas productivas y se explora la relación de esta con las variaciones en el empleo y las variaciones en el salario promedio, según la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Los resultados muestran una desaceleración en la generación de empleos en comparación con 2017, con resultados divergentes entre diferentes ramas productivas; un incremento muy pequeño en el poder adquisitivo de los salarios promedio, a excepción del correspondiente a Servicio Doméstico que muestra una reducción; una relación débil entre el empleo y el salario promedio real en todas las ramas productivas y un crecimiento lento de la masa salarial en los mayores generadores de empleo: el sector secundario y el sector terciario.

2.1. Indicadores coyunturales de empleo y salarios reales

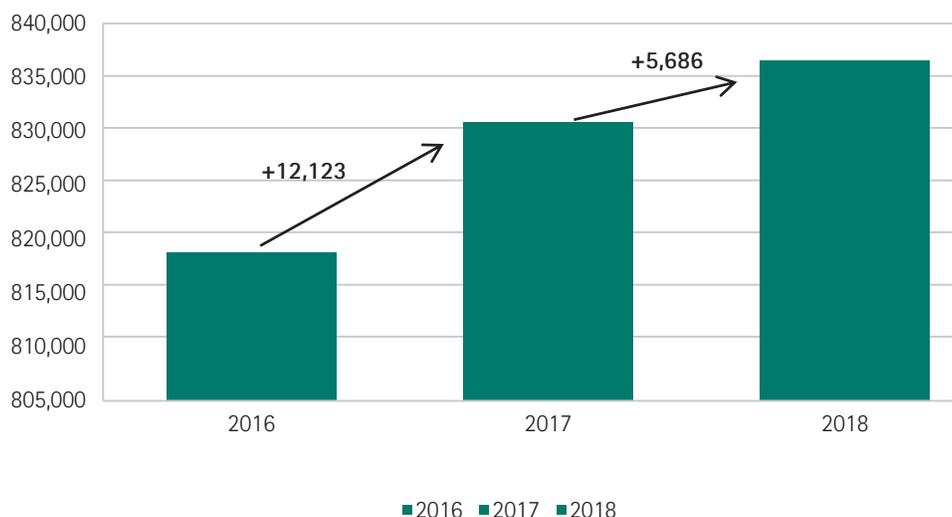
.....

El total de personas asalariadas cotizantes al ISSS a marzo de 2018 fue de **836,199⁶**, tanto del sector privado como del sector público. Si se compara el número promedio de personas cotizantes en el primer trimestre de los últimos dos años se verifica que hay 17,809 personas cotizantes adicionales, lo que implica una tasa de crecimiento acumulada de 2.2 % del 2018 respecto a 2016. Además, debe señalarse que, de estas personas cotizantes adicionales, 16,679 se ubicaron en el sector privado (93.7 %).

Conviene señalar que, al desagregar el crecimiento en el número de personas cotizantes, se constata que hay un menor crecimiento en la cantidad de nuevas personas cotizantes en 2018 respecto a las que hubo en 2017, tal como se verifica en el gráfico 2.1.

.....
6 Este número se refiere a las personas en planilla.

Gráfico 2.1 Personas cotizantes al ISSS, promedio del primer trimestre 2016-2018. Sector público y privado

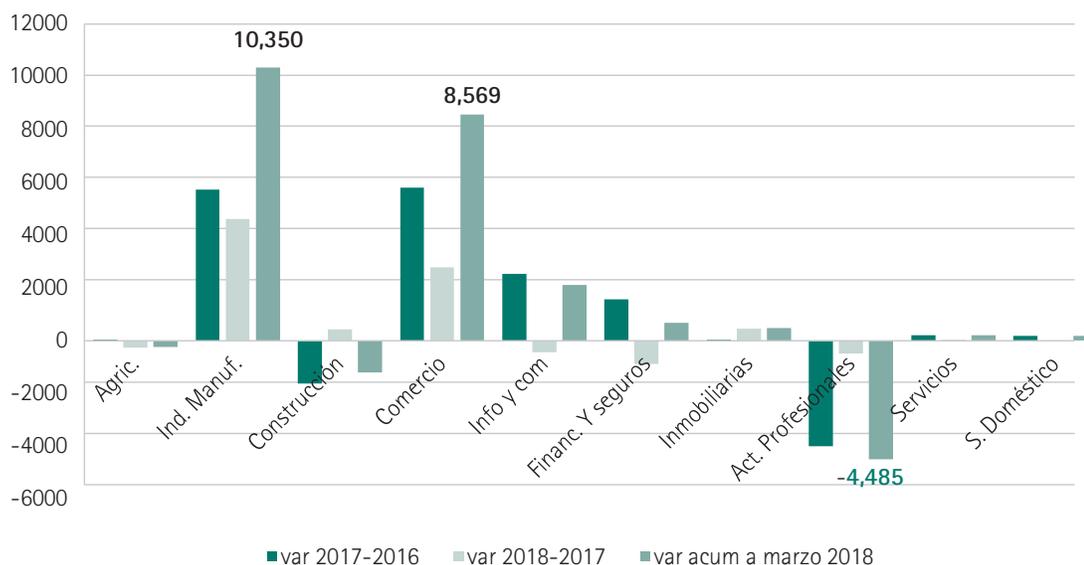


Fuente: elaboración propia con datos del ISSS.

Al revisar más en detalle cuáles son las ramas productivas del sector privado en las que se registran más cotizantes en el primer trimestre de 2018 respecto a los registrados en el primer trimestre de 2016, se constata que la rama **Industria Manufacturera, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales** es la que más nuevos cotizantes reporta, con un total de 10,350, tal como lo ilustra el gráfico 2.2.

...la rama Industria Manufacturera, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales es la que más nuevos cotizantes reporta, con un total de 10,350.

Gráfico 2.2: Variación en el número de cotizantes al ISSS. Promedio del primer trimestre



Fuente: elaboración propia con datos de ISSS.

Este incremento en el número de cotizantes ha ocurrido casi exclusivamente en las actividades de la Industria manufacturera⁷. De ellas, la actividad que más empleos genera (Maquila textil y de confección) reporta 430 personas adicionales entre marzo 2017 y marzo 2018, lo cual implica un crecimiento del 0.7 %. Otras actividades industriales que son grandes empleadoras han crecido más en términos proporcionales en cuanto al empleo, tal es el caso de la **Fabricación de Farmacéuticos** (4.3 %). Además, hay varias otras actividades industriales, que han incrementado la cantidad de empleos con cotización, aunque no ocupen los primeros lugares como generadores de empleo.

Por otra parte, en la rama **Comercio, restaurantes y hoteles, Transporte, almacenamiento, actividades de Alojamiento y Servicios de Comida**; las actividades que fueron más dinámicas en cuanto a nuevos empleos generados son las de **Alojamiento y servicio de comidas**, con 1,172 personas adicionales y una tasa de crecimiento de 3.8 % entre marzo 2017 y marzo 2018. Las actividades del **Comercio al por mayor y al por menor** también reportan nuevos empleos (1,922 personas) pero su crecimiento es menor (1.4 %) comparado con las actividades de **Alojamiento y servicio de comidas**.

...la rama de actividad en la que más se ha reducido el número de personas cotizantes entre marzo 2017 y marzo 2018 es la de Actividades Profesionales, Científicas, Técnicas y de Servicios Administración de Apoyo.

Finalmente, la rama de actividad en la que más se ha reducido el número de personas cotizantes entre marzo 2017 y marzo 2018 es la de **Actividades Profesionales, Científicas, Técnicas y de Servicios Administración de Apoyo**. En ella destacan **Agencias de empleo** (1,776 personas menos, es decir, un - 7.5 %), **Actividades de seguridad privada** (865 personas menos, - 3 %) y **Actividades combinadas de servicios administrativos de oficina** (826 personas menos, una variación de - 4 %). También hubo menos personas cotizantes en Informática y comunicaciones, Finanzas y seguros y Agricultura.

...el empleo con cotización ha crecido menos en 2018 respecto a lo que se creció en 2017, lo que indica una desaceleración en la generación de empleos y, en algunos casos, incluso un retroceso.

Nótese que, en general, el empleo con cotización ha crecido menos en 2018 respecto a lo que se creció en 2017, lo que indica una desaceleración en la generación de empleos y, en algunos casos, incluso un retroceso. Esto es preocupante porque la cobertura del ISSS respecto a la población ocupada es todavía muy baja (30.3 % a diciembre 2017).

Las razones por las cuales ha mermado el crecimiento del empleo no pueden deducirse de la mera revisión de las estadísticas que ofrece el ISSS; sin embargo, la revisión de estas estadísticas da pistas para focalizar el estudio a nivel de ramas productivas, lo cual es muy útil para establecer los detonantes de los ascensos y descensos en el empleo, más allá de los que habitualmente se proponen como causantes como la incertidumbre o la inseguridad⁸.

7 La rama Industria Manufacturera, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales incluye las actividades registradas en las secciones B, C y D de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU rev.4), siendo C la sección correspondiente a la Industria Manufacturera. Es en esta sección en la que se registran más cotizantes, no así en la sección B o D.

8 Véase por ejemplo Fusades (2018)

Según la revisión realizada, la rama de **Actividades Profesionales, Científicas, Técnicas y de Servicios Administración de Apoyo** es la que más ha disminuido la cantidad de cotizantes que reporta, mientras que las actividades **Inmobiliarias**, las de **Servicios** y las de **Servicios domésticos** están estancadas. Las razones de este comportamiento deben buscarse en las condiciones del mercado en el que se desarrollan estos negocios y en los determinantes más importantes de las decisiones de inversión en estos rubros.

Salarios

Los salarios registrados por el ISSS experimentaron un incremento modesto tanto en la capacidad de compra (2 % el máximo) como en la cantidad de Canastas Ampliadas asequibles con un salario cotizante promedio (1.7 canastas para el mayor salario).

Los salarios registrados por el ISSS experimentaron un incremento modesto tanto en la capacidad de compra (2 % el máximo) como en la cantidad de Canastas Ampliadas asequibles con un salario cotizante promedio.

Tabla 2.1.
Salarios cotizables, salarios reales/ y número de Canastas Ampliadas (CA)^{b/} asequibles.
Comparación interanual marzo 2017-marzo 2018

ACTIVIDAD ECONÓMICA CIUU 4	Salario cotizante 2017	Salario cotizante 2018	Salario Cot. real 2017	Salario cot. real 2018	Variación	CA por salario 2017	CA por salario 2018
Agricultura	\$ 397,58	\$ 409,26	358,44	365,64	2,0 %	1,02	1,04
Industrias manufactureras	\$ 452,57	\$ 465,18	408,01	415,60	1,9 %	1,16	1,18
Construcción	\$ 396,80	\$ 410,71	357,74	366,94	2,6 %	1,02	1,04
Comercio ^{1/}	\$ 420,24	\$ 425,80	378,87	380,41	0,4 %	1,08	1,08
Información y Comunicaciones	\$ 582,06	\$ 605,07	524,76	540,58	3,0 %	1,49	1,54
Actividades Financieras y de Seguros	\$ 610,36	\$ 628,25	550,27	561,29	2,0 %	1,57	1,60
Actividades Inmobiliarias	\$ 432,62	\$ 426,52	390,03	381,06	-2,3 %	1,11	1,09
Actividades Profesionales, científic.	\$ 419,28	\$ 428,50	378,00	382,83	1,3 %	1,08	1,09
Servicios	\$ 432,83	\$ 444,10	390,22	396,76	1,7 %	1,11	1,13
Servicio Doméstico	\$ 311,67	\$ 312,47	280,99	279,16	-0,6 %	0,80	0,79
Promedio Sector Privado	\$ 443,43	\$ 453,41	399,77	405,09	1,3 %	1,14	1,15
Promedio Sector Público	\$ 656,00	\$ 667,33	591,42	596,21	0,8 %	1,68	1,70

Notas:

a/Para deflactar se utilizó el IPC de marzo 2017 (110.92) y el IPC de marzo 2018 (111.93) según BCR.

b/La canasta ampliada se calculó como el doble de la Canasta Básica Alimentaria que reporta la Digestyc. El resultado es USD 389.5 para marzo 2017 y USD 393.06 para marzo 2018.

1/Comercio, restaurantes y hoteles, Transporte, almacenamiento., Actividades de Alojamiento y Servicios de Comida.

Fuente: Elaboración propia con datos de ISSS, BCR y Digestyc.

Este incremento en el número de canastas asequibles muestra que los hogares que dependen de un salario promedio superan, aunque de manera estrecha, la línea de pobreza relativa, con la notoria excepción de aquellos que dependen de un salario promedio de las personas que trabajan en el Servicio Doméstico —casi exclusivamente mujeres— quienes no solo quedan en situación de pobreza relativa, sino que han experimentado un descenso en su poder de compra, tal como puede verificarse en la tabla 2.1.

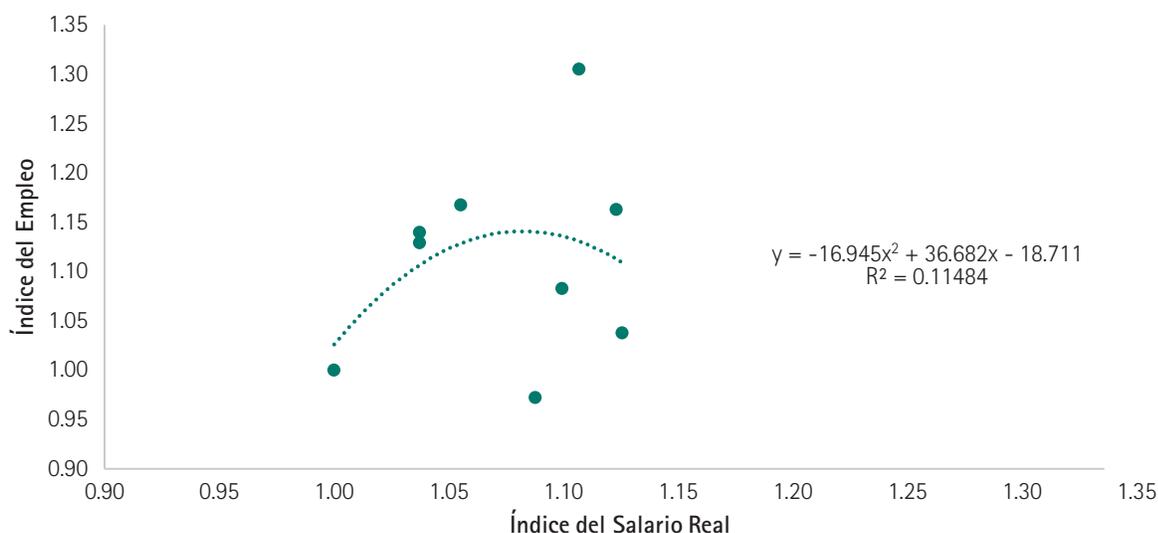
2.2. Evidencia de la relación entre el empleo sectorial y el salario y la dinámica de la masa salarial entre 2009 y 2017

2.2.1. Evidencia de la relación entre el empleo sectorial y el salario entre 2009 y 2017

El objetivo de este subapartado es analizar la relación (si ha existido) entre la dinámica de empleo y la dinámica del salario⁹ de cada una de las 45 ramas productivas del sistema de cuentas nacionales. Estas se han agregado en tres sectores: **sector primario (sector 1 al 9)**, **sector secundario (sector 10 al 31 y el sector 45)** y **sector terciario (sector 32 al 44)** con el objetivo de facilitar el análisis, con base en BCR (2018, p. 163). Los nombres de las ramas y sus respectivos números se encuentran en el anexo metodológico (anexo 2).

Para comenzar a analizar la relación entre empleo y salario se presenta el gráfico 2.3, en el que se ilustra la relación entre el índice de empleo y el índice salario real para el sector primario en el período estudiado.

Gráfico 2.3. Gráfico de dispersión entre el índice de Empleo y el Índice del Salario Real. Sector Primario. 2009 – 2017. Año 2009=100



Fuente: elaboración propia con datos de Digestyc y BCR.

Se ha incluido la línea de tendencia y la regresión para este conjunto de datos para mostrar la fuerza y dirección de la relación que tienen las variables entre sí.

Como se ve, no hay evidencia clara de una relación en términos lineales entre las variables, por ello se incluye una ecuación polinómica de grado 2, que es la que mejor se ajusta al comportamiento de estas variables; sin embargo, su ajuste es pobre, por lo que con este conjunto de datos no es posible establecer qué tipo de relación existe entre el empleo y el salario en el sector agropecuario.

9 Se utilizarán los índices base 2009 que han presentado por el empleo sectorial y su respectivo salario medio, este último en términos reales, deflactado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el Banco Central de Reserva (BCR), el cual está a base 2009. Para estos cálculos se utilizaron datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y del mismo BCR. Para más información de los datos, remitirse al anexo metodológico (anexo 2).

...con este conjunto de datos no es posible establecer qué tipo de relación existe entre el empleo y el salario en el sector agropecuario.

Una posible explicación de la dificultad para identificar el tipo de relación entre las variables antes mencionadas es la baja proporción que representa el total de asalariados (temporales y permanentes) respecto al total de ocupación de las 9 actividades que conforman el sector primario.

Una posible explicación es la baja proporción que representa el total de asalariados (temporales y permanentes) respecto al total de ocupación de las 9 actividades que conforman el sector primario.

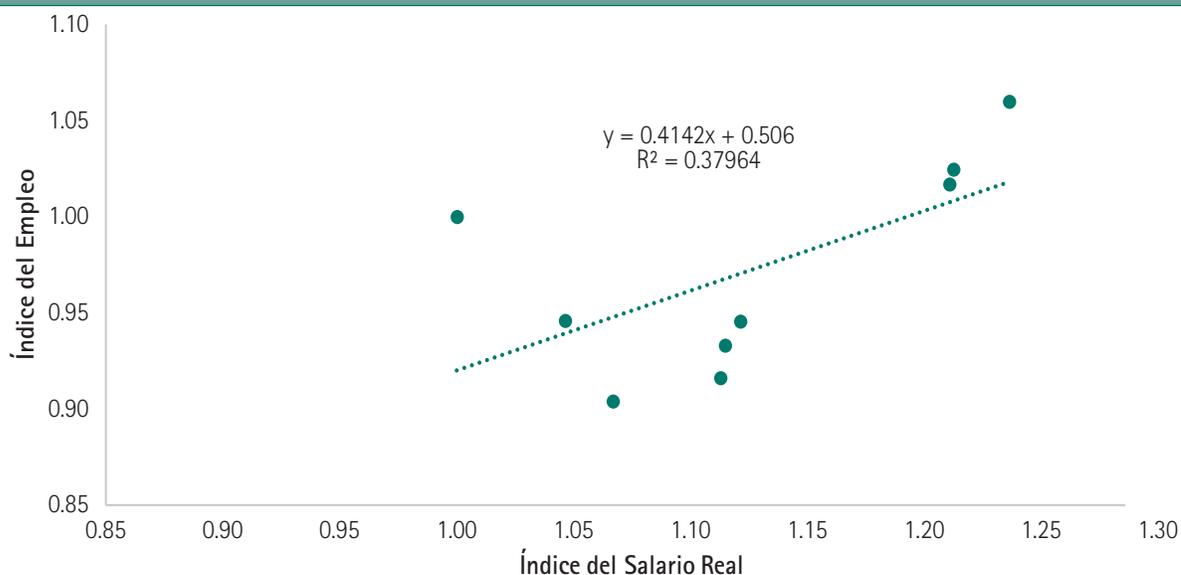
Entre los años 2009 y 2017, la mayor proporción de personas asalariadas respecto del total de personas ocupadas se presentó en 2016 con un 44.38 %, mientras que la menor proporción se dio en 2009 con un 39.30 %. Esto implica que, para este sector, menos de la mitad de ocupación puede ser considerada como empleo asalariado, por lo que tiene sentido que las variaciones en los salarios promedio y las variaciones en el nivel de empleo no muestren una relación clara.

Además, hay que considerar el carácter estacional de muchos trabajos agrícolas que se realizan bajo relación salarial y también la posibilidad de que estos trabajadores y trabajadoras produzcan para el autoconsumo, con lo que su dependencia de un salario no es continua a lo largo del año.

Los resultados relativos al sector secundario se presentan en el gráfico 2.4. En él se muestra que en este sector ha existido una relación directa entre los cambios que se generan en el empleo y los cambios que se generan en el salario.

Los resultados relativos al sector secundario presentan que en este sector ha existido una relación directa entre los cambios que se generan en el empleo y los cambios que se generan en el salario.

Gráfico 2.4. Gráfico de dispersión entre el índice de Empleo y el Índice del Salario Real. Sector Secundario. 2009 – 2017. Año 2009=100



Fuente: elaboración propia con datos de Digestyc y BCR.

Así, se evidencia que en este sector cuando se han presentado aumentos en el salario real, también se han presentado aumentos en el nivel de empleo (y viceversa). Esto es contra intuitivo si se toma como punto de partida el planteamiento neoclásico de que existe una relación inversa entre el empleo y el salario real y pone en tela de juicio las afirmaciones de que un aumento en el salario desincentiva o reduce el empleo (o lo que es lo mismo: que un descenso en los salarios incentiva o aumenta el empleo).

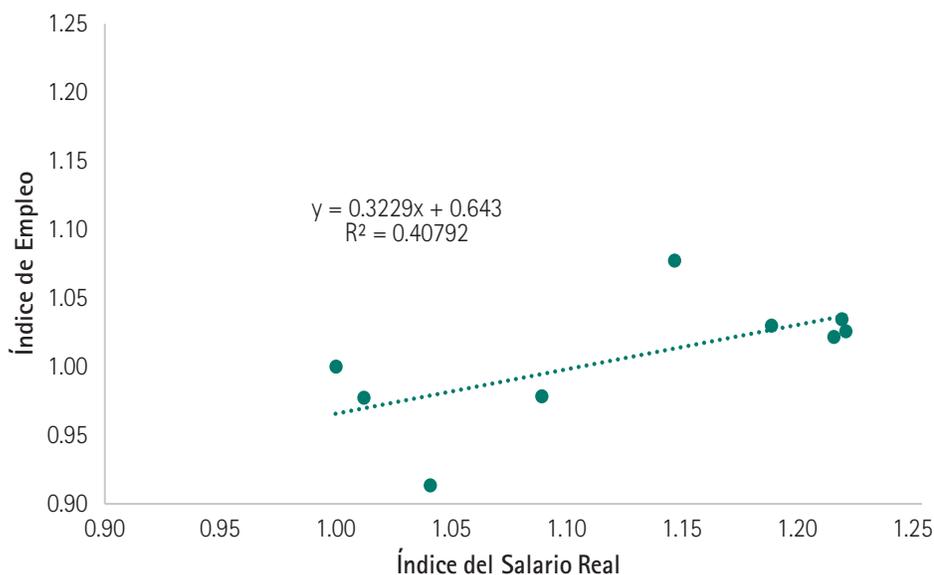
Los economistas neoclásicos plantearon que a condición de que el mercado laboral se mantenga competitivo, no debe haber desempleo, porque si la oferta de trabajo supera la demanda, los salarios deben descender, como sucede con los precios en cualquier otro mercado, hasta que desaparezca la oferta excedente. (Astarita, 2012, p. 18).

De acuerdo con los datos analizados, para los años 2009 a 2017, en el sector industrial de El Salvador las variaciones en el empleo han ocurrido en la misma dirección que las variaciones en el salario real: si este crece, crece el empleo y viceversa.

El comportamiento del sector terciario se presenta en el gráfico 2.5, en él se muestra la dispersión entre el índice de empleo y el índice de salarios reales respectivos a este sector. En el caso del comercio y los servicios aparece una relación positiva entre las dos variables relevantes, e inclusive con un mayor grado de relación que en el sector secundario.

En el caso del comercio y los servicios aparece una relación positiva entre las dos variables relevantes, e inclusive con un mayor grado de relación que en el sector secundario.

Gráfico 2.5. Gráfico de dispersión entre el índice de Empleo y el Índice del Salario Real. Sector Terciario. 2009 – 2017. Año 2009=100



Fuente: elaboración propia con datos de Digestyc y BCR.

No obstante, estos datos deben tomarse con cautela, dado que las evidencias de estas relaciones positivas son débiles, pero dan luces sobre la dirección de la relación entre empleo y salarios reales en este sector; evidenciando que ha existido aumento (o disminuciones) en el empleo de estos sectores cuando se han presentado aumentos (o disminuciones) en los salarios reales.

No obstante, estos datos deben tomarse con cautela, dado que las evidencias de estas relaciones positivas son débiles, pero dan luces sobre la dirección de la relación entre empleo y salarios reales.

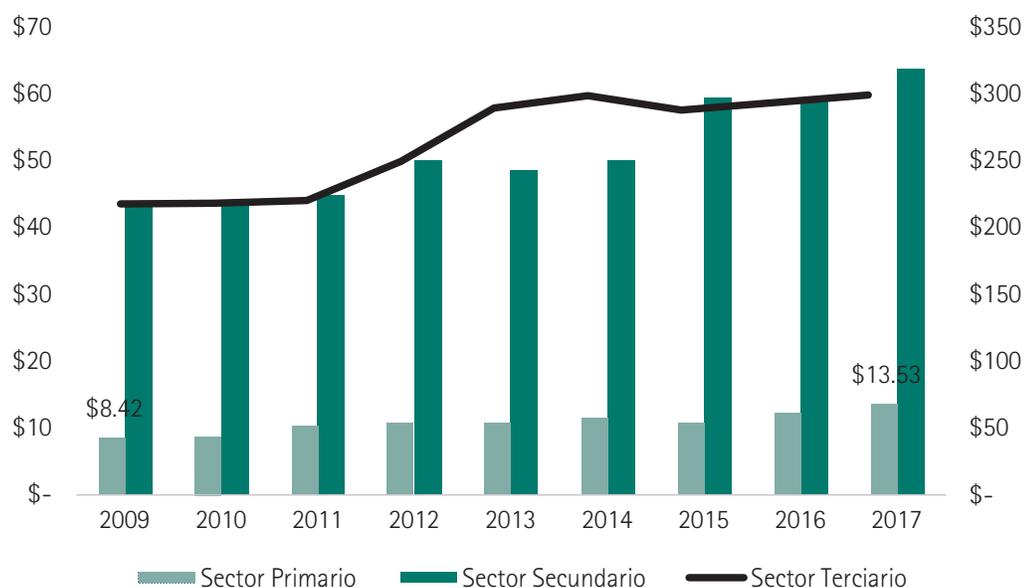
Los resultados obtenidos en el presente apartado refuerzan la idea de que existe una relación positiva entre el crecimiento del empleo y el del salario real. Esta cuestión ya ha sido planteada por Barrera (2018), que señala una correlación positiva entre el índice de cotizantes al ISSS y el índice del salario mínimo real (p. 75).

2.2.2. La dinámica de la masa salarial por sector económico

En este apartado se identifica en cuál de los tres sectores económicos (primario, secundario o terciario) ha crecido más el fondo de salarios o masa salarial. Este ejercicio se realizó con información de la EHPM para el período 2009-2017¹⁰.

El gráfico 2.6 muestra los principales resultados de la dinámica de la masa salarial:

Gráfico 2.6. Masa salarial por sector económico. 2009 – 2017. En millones de USD¹



Nota: ¹Los valores del sector primario y secundario se presentan en el eje de la izquierda, mientras que los del sector terciario se presentan en el eje de la derecha.

Fuente: elaboración propia con datos de MINEC y BCR..

La masa salarial del sector primario ha crecido en todos los años analizados (salvo 2015), pasando de USD 8.42 millones en 2009 a USD 13.53 millones en 2017, lo cual implica un crecimiento acumulado del 60.70 % en estos años. En cuanto al sector secundario, su masa salarial presentó un crecimiento acumulado del 45.78 % en este período, mostrando mayor dinamismo en los últimos tres años. Por su parte, el sector terciario experimentó un crecimiento acumulado en su masa salarial del 39.32 %, mostrando el mayor crecimiento entre 2012 y 2015.

¹⁰ Estos datos han sido tratados con los mismos criterios que el subapartado anterior. Para más detalle, remitirse al anexo metodológico 2.

El sector primario es el más dinámico en cuanto a crecimiento, pero es el que aporta menos al fondo de salarios total (4 % en 2017).

El sector primario es el más dinámico en cuanto a crecimiento, pero es el que aporta menos al fondo de salarios total (4 % en 2017). La mayor aportación la tienen el sector secundario y el sector terciario (17 % y 79 %, respectivamente en 2017). Y estos sectores, como ya se señaló, han tenido un menor dinamismo.

Al analizar con más detalle los componentes de la masa salarial (cantidad de empleos y salario promedio) destaca lo siguiente: en el sector primario, el mayor crecimiento promedio se observa en las remuneraciones, con un 5.02 % entre 2009 y 2017, no así en la cantidad de empleos, que creció 1.19 % en promedio cada año. En otras palabras, el fondo de salarios ha crecido más porque se remunera, en promedio, una mayor cantidad de dinero a cada persona trabajadora; y en menor medida porque se haya incorporado a más personas a las actividades asalariadas de ese sector.

...en el sector primario, el mayor crecimiento promedio se observa en las remuneraciones, con un 5.02 % entre 2009 y 2017, no así en la cantidad de empleos, que creció 1.19 % en promedio cada año.

Por otro lado, tanto para el sector secundario como terciario, el mayor crecimiento promedio del período se ha tenido en la cantidad de empleo (2.63 % y 2.46 %, respectivamente) y no tanto en los salarios promedio (1.99% y 1.57%, respectivamente). En este sentido, la expansión del fondo de salarios en estos sectores ha sido más fruto del crecimiento de la cantidad de personas empleadas y menos del incremento en el salario promedio de las personas ya empleadas.

...tanto para el sector secundario como terciario, el mayor crecimiento promedio del período se ha tenido en la cantidad de empleo (2.63 % y 2.46 %, respectivamente) y no tanto en los salarios promedio.

Si se asume que la tasa de crecimiento tendencial presentada por cada uno de los sectores en el período 2009 – 2017 será la misma de aquí en adelante, se estima que el sector terciario tardaría aproximadamente 19 años en duplicar la masa salarial que presentó en 2017. Por su parte, el sector secundario tardaría 17 años y el sector primario tardaría 13 años.

Estos horizontes temporales dan una idea de lo desafiante que es para la economía salvadoreña ampliar el fondo de salarios y con ello ampliar las posibilidades de participación económica para la fuerza de trabajo asalariada en cada uno de los sectores, tanto por la generación de más empleos como por una remuneración promedio mayor para las personas empleadas.

...se estima que el sector terciario tardaría aproximadamente 19 años en duplicar la masa salarial que presentó en 2017. Por su parte, el sector secundario tardaría 17 años y el sector primario tardaría 13 años.

Estos horizontes temporales dan una idea de lo desafiante que es para la economía salvadoreña ampliar el fondo de salarios y con ello ampliar las posibilidades de participación económica para la fuerza de trabajo asalariada.

2.2.3. Conclusiones

Entre marzo de 2017 y marzo de 2018 incrementó el número de personas cotizantes al ISSS, pero su incremento es menor que el registrado en el periodo marzo 2016 y marzo 2017. Además, las ramas económicas en las que más crecieron los empleos son las de **Industria Manufacturera y Comercio, restaurantes y alojamiento**; mientras hay ramas económicas que registran menos cotizantes en 2018 respecto a 2017, como es el caso de las **Actividades profesionales, científicas y técnicas**.

Estos datos dan pistas importantes para estudiar con detalle cuáles son los detonantes de las variaciones en el empleo, ya que desvían la atención hacia actividades económicas específicas y hacia la dinámica particular de los mercados en los que se desenvuelven esas inversiones. El estudio más detallado daría una mirada más acotada sobre los detonantes de los ascensos o descensos en el empleo, más allá de situaciones genéricas (como la incertidumbre o la inseguridad) señaladas por otros estudios como elementos explicativos de la insuficiente generación de empleo.

Respecto a los salarios destaca un incremento en el poder de compra de los salarios cotizables promedio y también un aumento en la cantidad de canastas que un salario puede comprar, aunque debe llamarse la atención sobre la situación de las personas en el Servicio Doméstico (mayoritariamente mujeres) cuyos salarios cotizables están por debajo de la línea de pobreza relativa y han perdido poder de compra en el último año.

Por otro lado, se comprobó una relación directa, aunque débil, entre el índice de empleo y el índice de salario real para los sectores secundario y terciario (no así para el sector primario), resultado que pone en tela de juicio el planteamiento según el cual existe una relación inversa entre empleo y salario real y, por ello, los incrementos en el salario reducen o desincentivan la generación de empleos.

Finalmente, respecto a la evolución de la masa salarial se concluye que en el sector primario es donde esta ha crecido más, aunque precisamente este sector es el que aporta menos al fondo de salarios total. Esto es así porque en dicho sector son más importantes otras categorías ocupacionales distintas de la de Trabajador asalariado permanente o temporal. De hecho, en el mayor crecimiento de la masa salarial el efecto del crecimiento en la remuneración promedio ha sido mayor que el efecto del crecimiento en el empleo asalariado.

Por su parte en el sector secundario y en el terciario, la masa salarial ha crecido menos, pero estos son los sectores que aportan la mayor parte del fondo de salarios. Simultáneamente se registra un crecimiento mayor del empleo en comparación con el crecimiento de la remuneración promedio. Esto es indicativo de una ampliación del fondo de salarios por la vía de la mayor incorporación de personas empleadas, y no tanto por un incremento en el salario promedio de las personas que trabajan en esos sectores. En ese escenario —y con el crecimiento mostrado en el periodo estudiado— tomaría más de 17 años duplicar el fondo de salarios.

2.3. La evolución de los salarios medios sectoriales y su heterogeneidad de 1990-2015

Resumen:

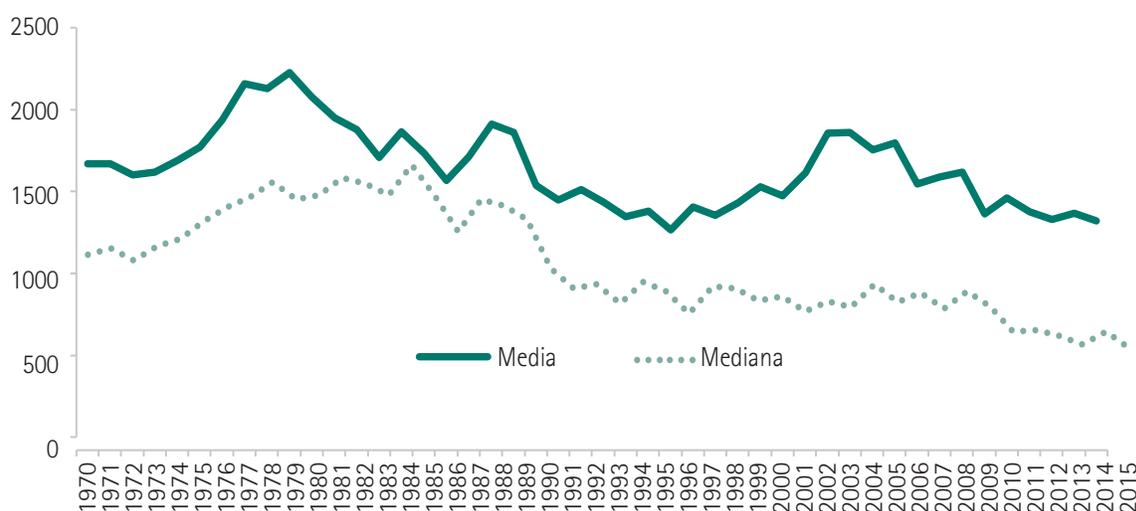
En este apartado, como primer objetivo, se analizará la evolución y heterogeneidad de los salarios medios sectoriales, valorando también una eventual explicación de los mismos. Con una base de datos reconstruida, a partir de las matrices insumo producto "raseadas", de 1990 a 2015, se analiza la evolución del salario medio, su descomposición y su heterogeneidad (la cual también se descompone). Otro objetivo es evaluar si los salarios obedecen al poder que ejerce cada sector comprendido en la MIP en la economía y en qué medida lo hacen, esta última medición estimada a partir de la teoría de grafos. La investigación encuentra que (1) el punto más alto del salario medio se da en 1978, a partir de ese año existe un cambio estructural en la tendencia y caen; (2) que se ostentó de 1970-1989 una mayor igualdad en los salarios sectoriales, pero a partir de ese año se ha incrementado esta desigualdad persistentemente; (3) que el poder del sector es una variable que incide positivamente en los salarios, pero que esta retribución no es proporcional a las ganancias que se obtienen.

La estructura de la investigación es la siguiente: en primer lugar se evalúa la media y la dispersión del salario real sectorial, posteriormente se realiza una confrontación con lo acontecido en la desigualdad de ingresos de los hogares y con los recientes datos del sistema de cuentas nacionales de El Salvador. Segundo, y mediante el análisis de grafos, se determina cuáles son los sectores más importantes en la economía y se muestran los grupos económicos para el período de 1990-2015. Tercero, se realiza un análisis de datos de panel para indagar la causalidad de la evolución de los salarios, en primer lugar en función del poder del sector, y luego, conjuntamente con este, con la distribución del producto en cada sector. Por último, se realizan algunas conclusiones.

2.3.1. Salarios medios y su heterogeneidad de 1970-2015

El gráfico 2.7 muestra la evolución media del salario sectorial sin ponderar el tamaño de empleo del sector. La gráfica muestra el aumento alrededor de 1978 y la caída sistemática desde entonces, con un incremento en el período de 2002-2008, para después continuar con su caída hasta 2015. La caída más consistente de la mediana muestra una dispersión creciente que se analizará más adelante.

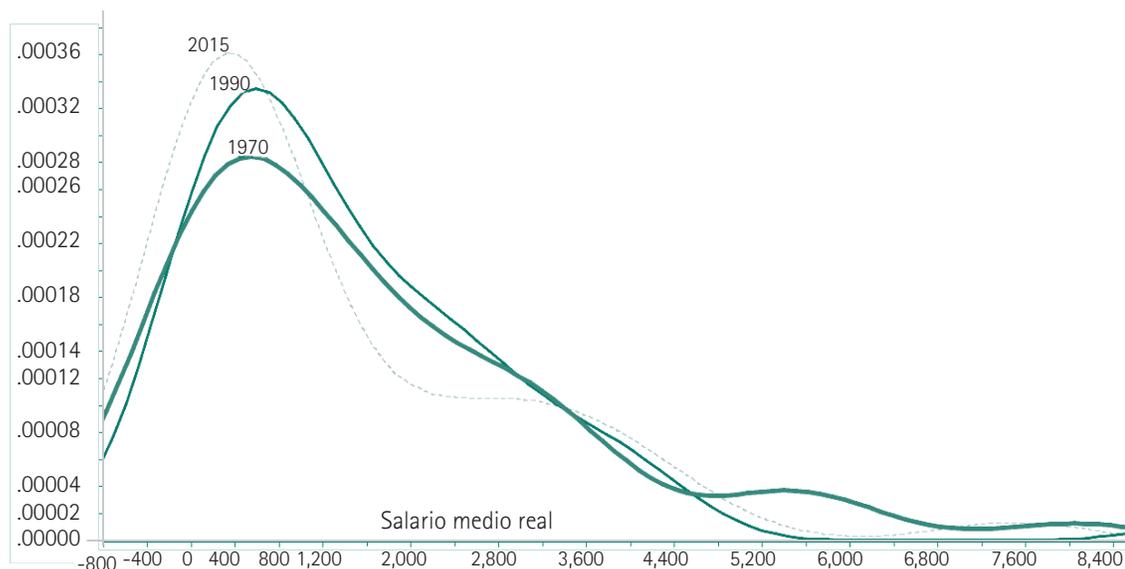
Gráfico 2.7. Media y mediana de salarios medios reales sectoriales El Salvador, 1970-2015



Fuente: elaboración propia con datos del BCR y Sánchez, C.; Álvarez, A. y López, M. (2018).

En el gráfico 2.8 se muestra la distribución salarial, mediante sus histogramas suavizados por kernel para años clave; en ellos se observa que la moda salarial se desplaza a la izquierda disminuyendo de 1970 a 1990 y de ahí a 2015. La persistencia de clubs o grupos salariales "altos" respecto a la moda es otra característica de la economía salvadoreña, encontrándose en 2015 ramas sectoriales con USD 7600 dólares reales de 1990 frente a su moda de USD 600 por trabajador.

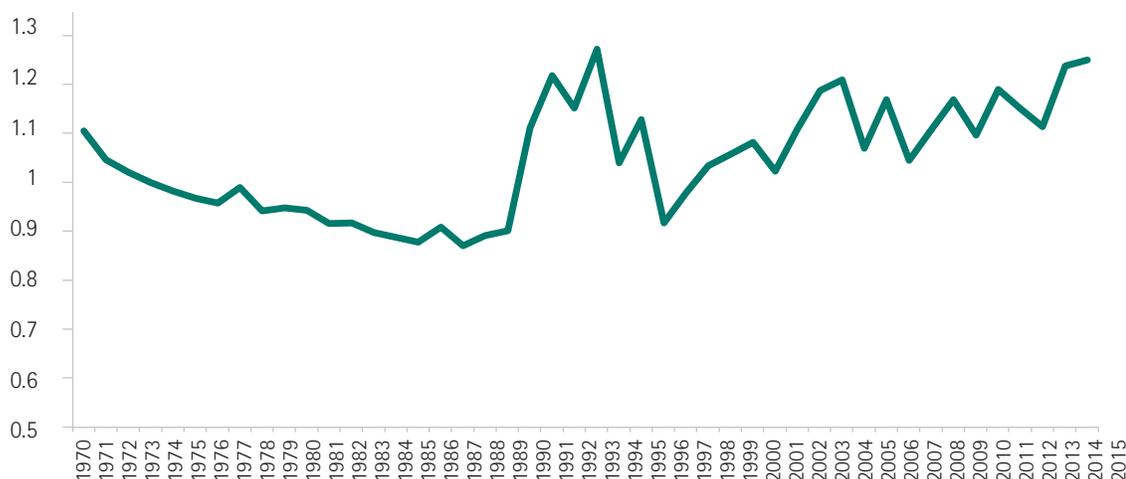
Gráfico 2.8 Función de densidad de salarios reales sectoriales: 1970, 1990 y 2015
El Salvador. Caída del salario medio y persistencia de heterogeneidad



Fuente: *Ibid.*

Otra característica a examinar, además del promedio salarial, es la dispersión salarial. Una propuesta no ponderada es la del coeficiente de variación (ver gráfico 2.9). De 1970 a 1989 se encuentra un período de igualdad en los salarios, es decir, las diferencias entre los que obtenían más salario sobre los que obtenían menos se redujeron en este primer período. Descontando el período de 1989-1994, donde se produce un incremento espectacular de dispersión con esta medida no ponderada, desde 1995 y hasta 2015 el incremento de la dispersión salarial fue consistentemente sostenido.

Gráfico 2.9. Dispersión. Salarios Reales sectoriales. Coeficiente de variación El Salvador, 1970-2015



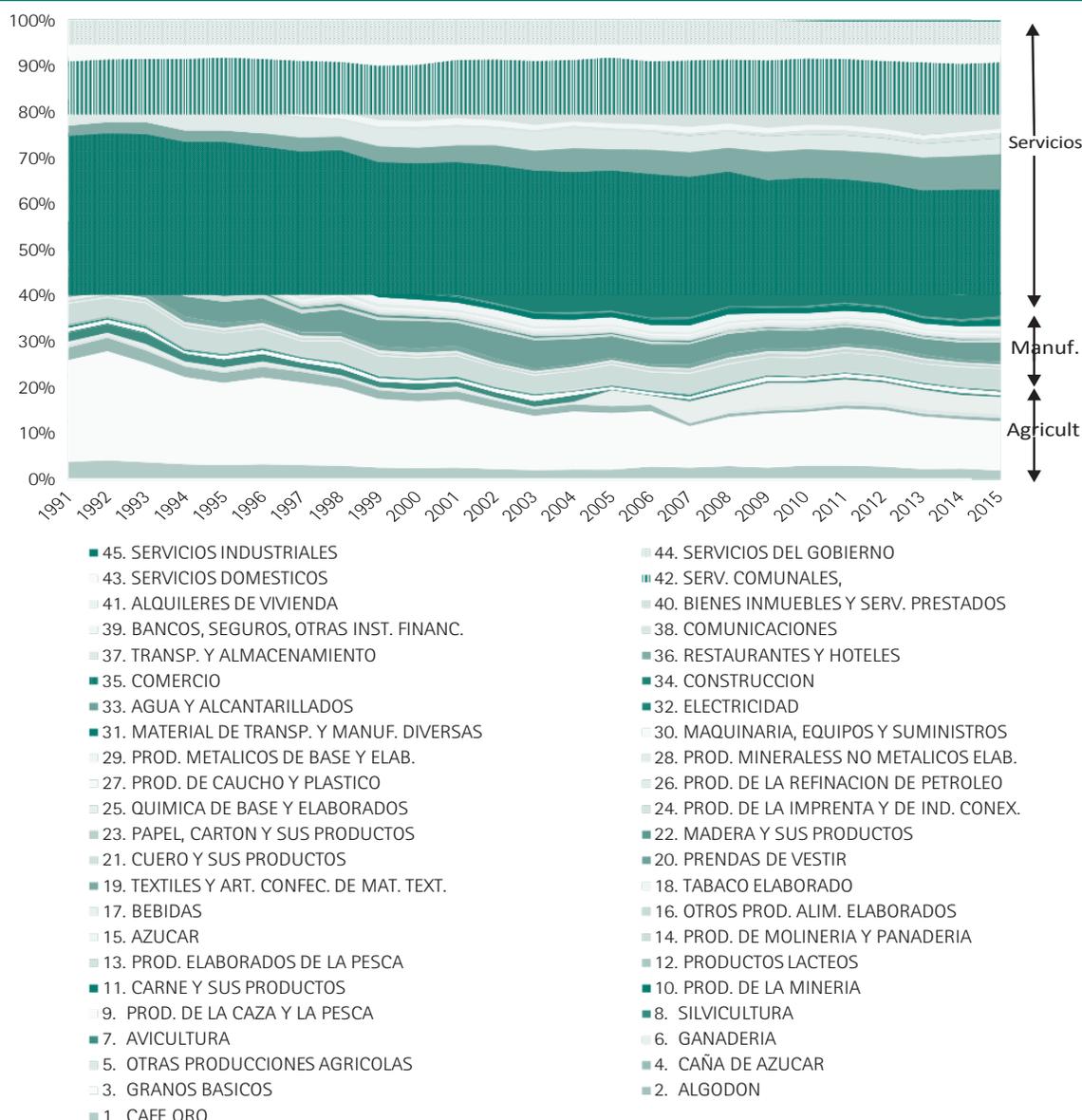
Fuente: *Ibid.*

Salario medio ponderado. El valor central del salario debe, sin embargo, tomar en cuenta el peso de los diferentes sectores, por lo tanto, más allá de la utilidad de la media aritmética de los salarios, la media ponderada salarial puede calcularse como la sumatoria del producto del salario medio sectorial real por el peso del empleo del sector; en realidad, esta sumatoria es igual al cociente entre la suma global de salarios entre la suma global del empleo.

La estructura del empleo a 45 ramas (ver gráfico 2.10), obtenida de la EHPM, muestra el peso creciente del empleo del comercio, con 19 % en 1990 y terminando con 22 % en 2015 (ver entramado negro en el gráfico 2.10). Con esta misma información se muestra la caída del peso del empleo agrícola, ramas 1-8, de un 31 % en 1991 a 20 % en 2015. Las manufacturas, de la rama 11-31, tienen un 19 % en 1991 y cae a un 17 % en 2015. En esta estructura también destaca la constancia del peso del empleo del gobierno (entramado en líneas diagonales), con un promedio en el período de solo el 4 por ciento.

Con la información del salario medio de cada una de las 45 ramas o sectores y sus pesos en el empleo puede calcularse el salario medio e incluso determinar la contribución a ese salario de cada sector.

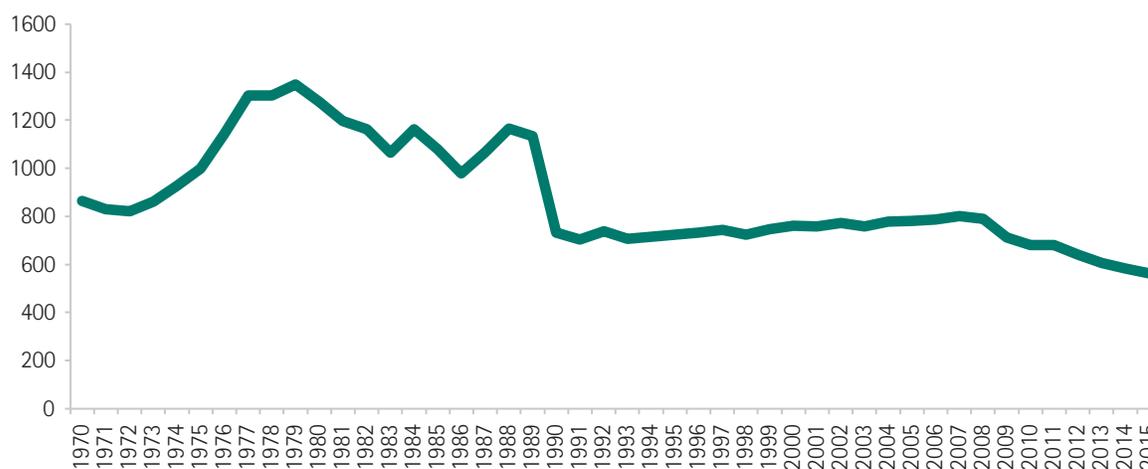
Gráfico 2.10. Estructura del empleo a 45 ramas, con datos EHPM. El Salvador. 1990-2015



Fuente: elaboración de Sánchez, C.; Álvarez, A. y López, M. (2018) con datos MINEC (varios años). Se agradece el trabajo de Armando Álvarez y Juan José López en esta estimación.

El gráfico 2.11 expone un incremento del salario medio sectorial ponderado en los setenta, en línea a lo acontecido en otros países subdesarrollados; posteriormente, y desde finales de los ochenta, el salario sufre una caída comparándola siempre con el nivel de 1978. Estos resultados concuerdan con lo encontrado por Montesino y Góchez (1995) y Góchez (2013), los autores encuentran para los salarios mínimos reales de grandes sectores que los niveles máximos se ubican en los setenta.

Gráfico 2.11. Salario medio real total (ponderado), a 45 ramas, El Salvador, 1970-2015



Fuente: elaboración propia con datos del BCR y Sánchez, C.; Álvarez, A. y López, M. (2018).

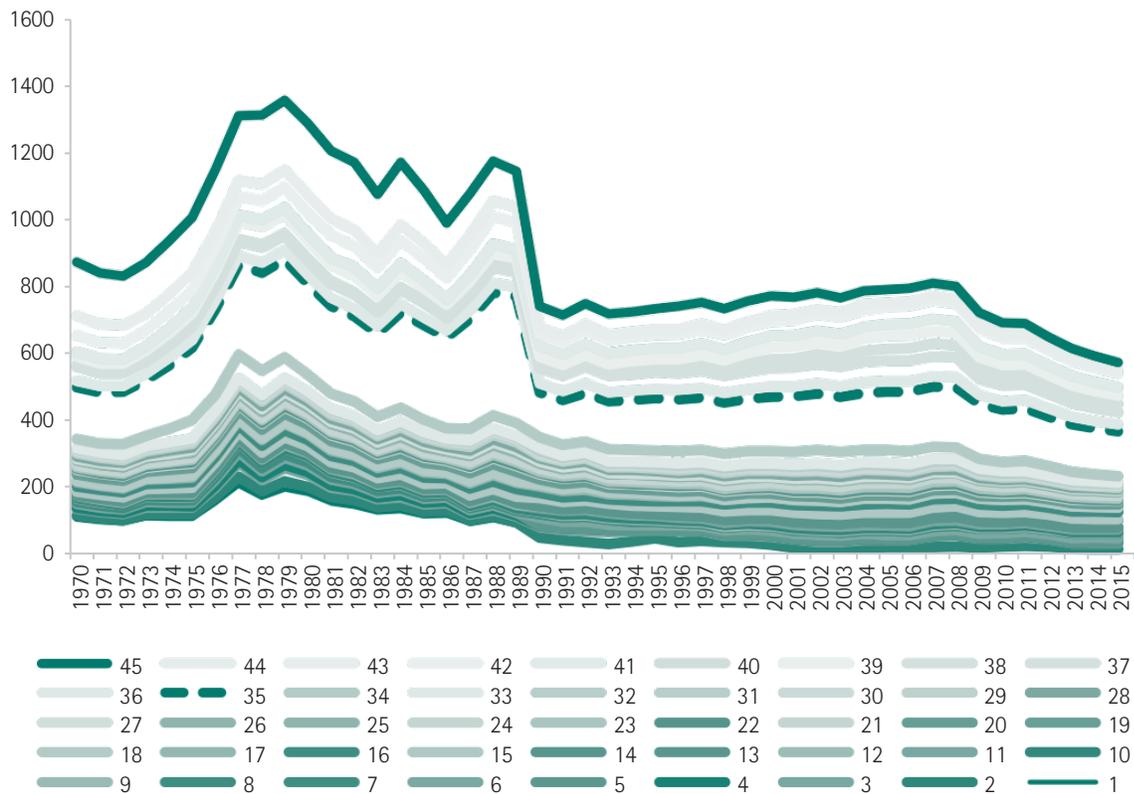
El salario medio ponderado, si W es la masa de salarios del sector i y L su empleo, y tal y como se comentaba, el promedio ponderado se define y descompone como:

$$w_{m_{total}} = \frac{\sum_{i=1}^{45} W_i}{\sum_{i=1}^{45} L_i} = \sum_{i=1}^{45} w_{m_i} \cdot \frac{L_i}{L_T} =$$

$$= \left(w_{m_1} \cdot \frac{L_1}{L_T} \right) + \left(w_{m_2} \cdot \frac{L_2}{L_T} \right) + \dots + \left(w_{m_{45}} \cdot \frac{L_{45}}{L_T} \right) \quad \text{ec. 2.3.1}$$

Donde cada expresión en paréntesis es, en realidad, la contribución de cada sector al salario medio ponderado global. Utilizando esta descomposición, mostrada en el gráfico 2.12, se observa que la contribución del sector comercio (sector 35) tiene una gran repercusión en el salario medio global, precisamente por su peso en el empleo mencionado con anterioridad. Este peso redundará, como se verá más adelante, no solo en el salario medio ponderado, sino también en su contribución a la desigualdad salarial.

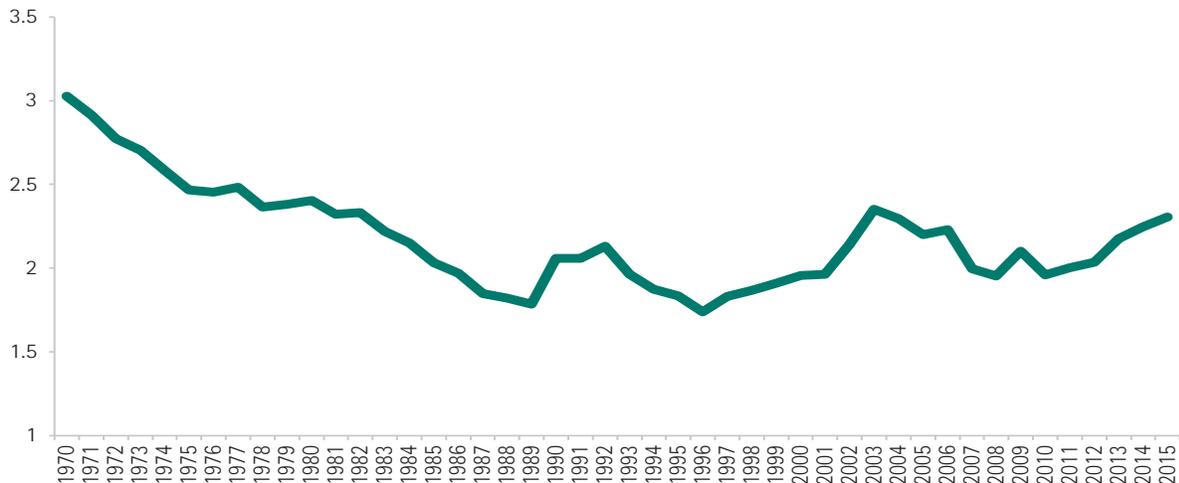
Gráfico 2.12. Evolución y descomposición del salario medio real ponderado a 45 ramas El Salvador, 1970-2015. Sector comercio (rama 35, comercio)



Fuente: *Ibid.*

Así pues, se hace necesario un indicador ponderado de la dispersión para complementar la lectura del coeficiente de variación, un candidato y medida descomponible es el índice Rm. El índice Rm (que se expone en el gráfico 2.13) cuando es menor revela una mayor igualdad salarial y en tanto crece manifiesta una mayor desigualdad. Como queda ilustrado en el gráfico 2.12 la dispersión ponderada de los salarios sectoriales cae hasta 1988, a partir de ahí y hasta 2015 existe un crecimiento sistemático de la desigualdad salarial.

Gráfico 2.13. Evolución del índice de dispersión salarial Rm El Salvador, 1970 - 2015



Fuente: *Ibid.*

Como se ha aludido el índice Rm es descomponible, genéricamente entonces:

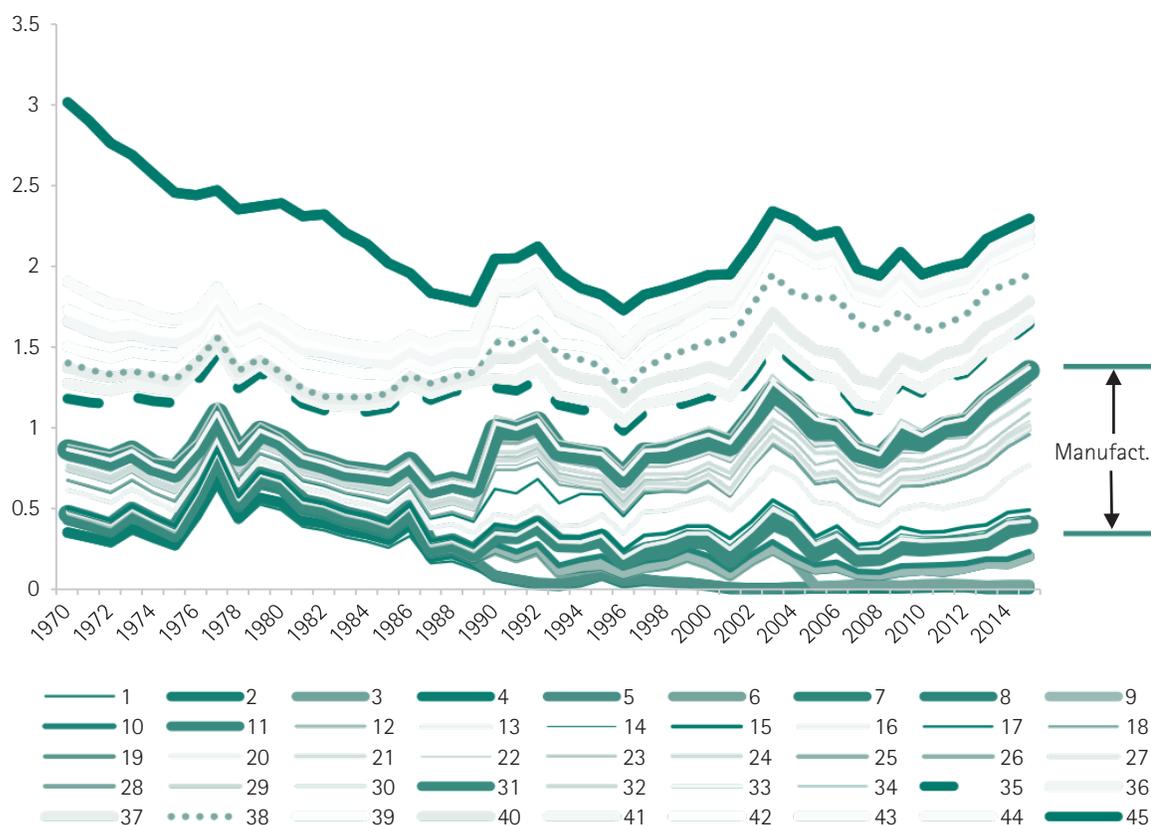
$$Rm = \sum_{i=1}^{45} q_i \left(\frac{q_i}{p_i} \right) \quad \text{ec. 2.3.2}$$

El índice es un promedio ponderado de las razones de ventaja (q_i/p_i), donde q_i y p_i son los pesos de las variables a distribuir y receptora respectivamente. Para el caso de los salarios medios reales el Rm es:

$$Rm = \sum_{i=1}^{45} \left(\frac{W_i}{W_T} \right) \left(\frac{\frac{W_i}{L_i}}{\frac{W_T}{L_T}} \right) = \left[\left(\frac{W_1}{W_T} \right) \left(\frac{\frac{W_1}{L_1}}{\frac{W_T}{L_T}} \right) \right] + \left[\left(\frac{W_2}{W_T} \right) \left(\frac{\frac{W_2}{L_2}}{\frac{W_T}{L_T}} \right) \right] + \dots + \left[\left(\frac{W_{45}}{W_T} \right) \left(\frac{\frac{W_{45}}{L_{45}}}{\frac{W_T}{L_T}} \right) \right] \quad \text{ec. 2.3.3}$$

Donde W son los salarios de cada sector y L su empleo, cada paréntesis rectangular recoge la contribución de cada sector en la dispersión global, esta estimación se muestra en el gráfico 2.14.

Gráfico 2.14. Evolución y descomposición de la heterogeneidad en los salarios. El Salvador, 1970-2015. Comercio, 35 y Comunicaciones, 38



Fuente: *Ibid.*

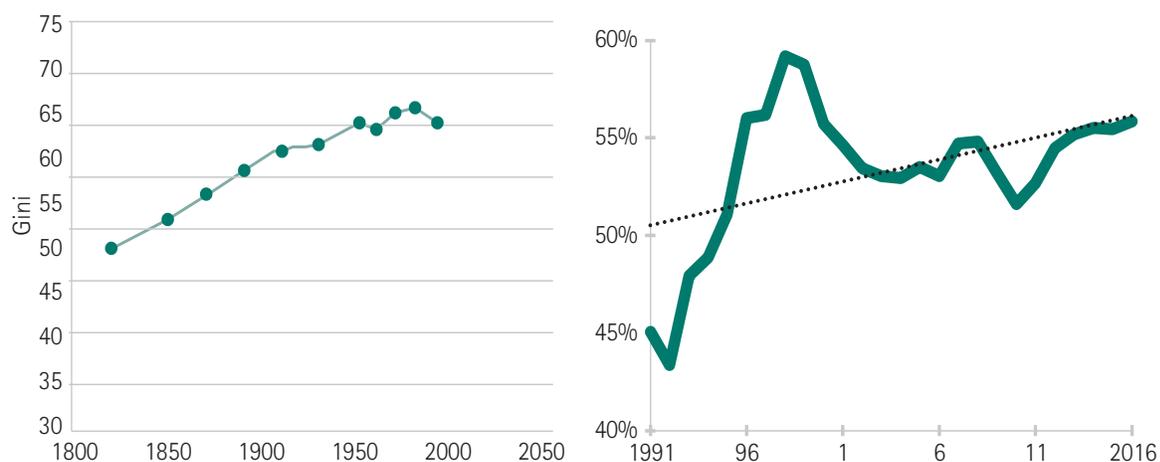
Puede establecerse fácilmente que el sector comercio, 35, y también el de comunicaciones, 38, arrojan contribuciones considerables a la dispersión de los salarios sectoriales (ambas series en líneas punteadas). Debe desatacarse también que, en el crecimiento de la asimetría salarial desde 1990, contribuye considerablemente la manufactura (ramas 11-31 y en líneas negras gruesas). Las estadísticas manejadas hasta ahora por la Digestyc, mostraban una desagregación en alrededor de 10 sectores, con esta base de datos a 45 ramas estimadas mediante actualizaciones de las matrices insumo-producto por los métodos RAS y SUTRAS, puede encontrarse que, al interior de la manufactura, su desigualdad salarial repercute en un aumento (creciente) de la dispersión nacional de salarios.

2.3.2. Contexto sobre la desigualdad del ingreso en el mundo y en El Salvador

En un importante análisis sobre la desigualdad, Milanovic (2016) aclara las diferentes medidas de desigualdad en el orbe, puntualizando que la mejor forma de calcularla es ponderando a cada ciudadano del mundo de forma igual, evitando de este modo un análisis de la desigualdad "entre países", asumiendo, al proceder de esa manera, que la desigualdad al interior de un país es igual a cero y con ello sesgando la desigualdad total. En este estudio histórico, Milanovic muestra una creciente desigualdad de 1820-2011, ver gráfico 2.15.

El Salvador, a través de la Digestyc, estima una concentración del ingreso familiar a la baja. El coeficiente de Gini en El Salvador en el año 2000 es de 53 %, pero ya para 2010 cae a 45 % y recientemente para 2017 a un sorpresivo 34 %. El problema de la representatividad de las encuestas para medir la concentración de ingreso, su sesgo por la ausencia de las familias más ricas es un tema aún a debate, pero lo que es un hecho es que la tendencia histórica mundial ha sido el incremento de la desigualdad, no su caída. El gráfico 2.16 trata de reponderar al décimo decil más rico y se recalcula de este modo al índice de Theil, el cual se incrementa del 45 % en 1991 a más del 55 % en 2016.

Gráfico 2.15 y 2.16. Desigualdad de ingresos mundial (Gini), 1820-2011 y en El Salvador (Theil), 1991-2016



Fuente: Branko Milanovic (2016). El coeficiente de Gini y Theil indican con cero la igualdad perfecta y con uno la desigualdad perfecta. El índice de Theil para El Salvador se tomó del ASES (2017).

2.3.3 La desigualdad de ingresos y de salarios

Como se ha mostrado con anterioridad, la asimetría de los salarios sectoriales desde 1988 a 2015 se ha incrementado. Si se revisa la divergencia salarial por 9 grandes sectores de salarios medios con datos del ISSS, la conclusión es que tal divergencia ha disminuido; calculando inicialmente la divergencia de los salarios medios reales a precios de 2009 y a 9 sectores, el índice Rm en 1999 es de 103 % para 2014 cae al 101 %; sin embargo, y de nuevo, tal conclusión queda en función de la veracidad de dos factores: (1) el nivel del salario medio sectorial (restringido a trabajadores formales e inscritos al ISSS) y (2) al peso del empleo sectorial. Sobre el primer factor, se debe mencionar que estas estadísticas de salarios sectoriales quedan restringidas a 9 grandes sectores (los salarios estimados de las matrices insumo producto, MIP, son a 45 ramas), lo cual oculta la divergencia de los salarios al interior de ellos, limitando la heterogeneidad total salarial a la heterogeneidad entre sectores y anulando con ello la heterogeneidad intra-sectorial. En esa línea, la manufactura —que es un gran sector en el ISSS— en las MIP está compuesta de las ramas 11 a 31 y, como se ha analizado arriba, esta presenta una heterogeneidad creciente. Por otro lado, los salarios medios de ramas agrícolas son por su propia naturaleza más heterogéneos, agrupando un bajo porcentaje de empleo formal y un colectivo considerable de trabajo informal. Y es precisamente en los pesos del

empleo en las estadísticas del ISSS donde existen las principales diferencias con las estadísticas de empleo estimadas arriba. De este modo, por ejemplo, en el ISSS se reporta un peso de la agricultura entre 1999 y 2014 con un promedio del 2.2 %; en cambio, la EHPM presenta un peso en 1999 de alrededor del 20 % y en 2015 del 15 %. El comercio mantiene una evolución similar, el peso promedio del empleo del comercio con el ISSS en 1999-2014 es de 22.8 %; para la EHPM es de 23.4 %. Para la manufactura en cambio, el ISSS muestra un peso promedio para esos mismos años del 31.5 %; para la EHPM en 1999 el peso es de 18 % y en 2014 cae a un 14 %. Con estas divergencias lo que queda claro es que las estadísticas de salarios y empleo son incomparables y las conclusiones quedan afectadas por la robustez de los datos utilizados.

La evolución del salario medio ha tenido en 1978 su máximo nivel, a partir de ese año, el salario real ha caído draconianamente. La desigualdad salarial sectorial, en cambio, tuvo una disminución hasta finales de los ochenta, a partir de entonces esta se ha incrementado.

2.3.4. Nueva información del sistema de cuentas nacionales sobre salarios y ocupación

Los nuevos cuadros de oferta y utilización de El Salvador permiten realizar un análisis a 69 industrias para salarios y ocupaciones y para dos años: 2005 y 2014. Nuevamente hay que tomar en cuenta que se trata de remuneraciones que ahora ponderan más retribuciones y que son ocupaciones y no empleos remunerados o cotizantes. Con todo (y utilizando un deflactor eventualmente general a todas las industrias) el salario medio real a precios de 1990 es en 2005 de USD 1198.2 dólares por trabajador; sin embargo, para 2014 este decayó a USD 972.4. Por su parte, la divergencia evaluada con Rm estima una desigualdad creciente de 220 % en 2005 y de 238 % para 2014, un resultado que se apega más a la mayor heterogeneidad salarial con información de las MIP que a la caída mostrada con las estadísticas del ISSS.

Aunque la desigualdad en ingresos y salarios sectoriales es un tema en debate, lo que aquí se ha encontrado es una caída del salario medio real desde finales de los setenta y un incremento de la heterogeneidad salarial sectorial desde finales de los ochenta. Que el crecimiento de la desigualdad de ingresos venga antecedida de un crecimiento de la desigualdad salarial es algo que tendrá que seguirse estudiando, pero, al parecer, una desigualdad salarial creciente esta corroborada por los últimos datos publicados en el sistema de cuentas nacionales.

Existen cuatro grupos por modularidad que persisten en la economía salvadoreña de 1990 a 2015: el de servicios, el de alimentos, el de construcción y el textil.

2.3.5. El poder de los sectores económicos: un análisis de grafos

El análisis de grafos permite ver la importancia de los sectores económicos a partir de sus compras y ventas. A continuación se presentarán los grafos obtenidos en *Mathematica* y *Gephi*¹¹. Estos grafos se conforman de acuerdo a conceptos de teorías de grafos y resultan útiles porque muestran los grupos e importancia de los sectores. En este ejemplo los nodos son los 45 sectores o ramas económicas y sus

11 *Mathematica* es un software especializado de matemáticas para operar con listas, esta característica hace del programa un poderoso instrumento de cálculo en la manipulación de matrices. El software permite programar rutinas. *Gephi* por su parte es un software para construir grafos con los algoritmos comúnmente utilizados, su interface es además amigable.

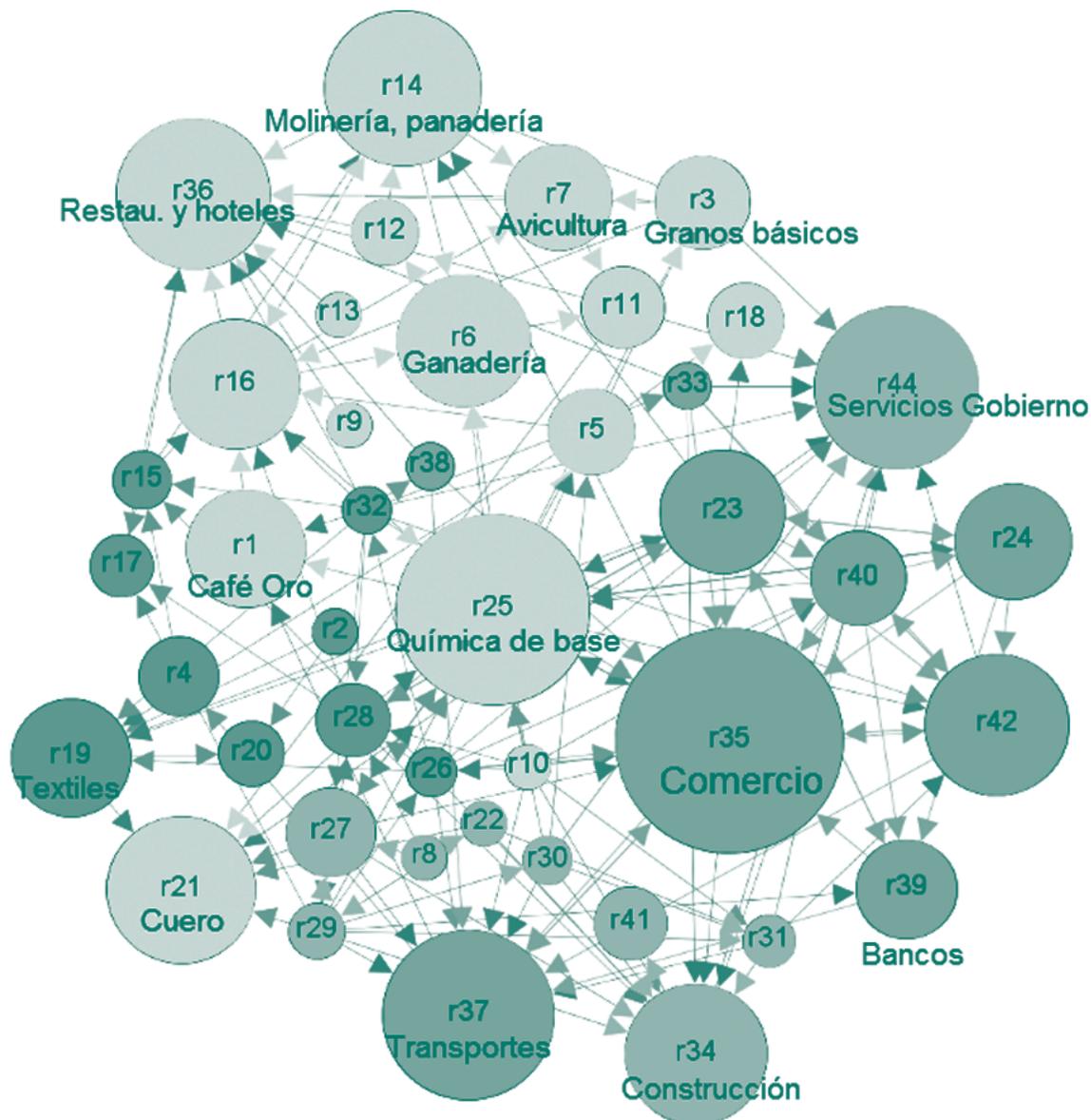
uniones se representan por aristas, las cuales indican además las direcciones de compra, es por tanto un grafo dirigido. Los criterios de centralidad de poder utilizados son:

1. Modularidad: este concepto y medida trata de **aglomerar** en 'clusters' a los diferentes nodos y sectores de acuerdo a las características de sus vinculaciones.
2. Centralidad de grado: un nodo o sector económico realiza una cantidad de ventas y compras, es decir, otros sectores le compran y le venden, de este modo el grafo se convierte en un grafo con aristas dirigidas y por tanto con entradas y salidas; estas dos últimas se suman para definir el concepto de centralidad total, lo cual le da la **centralidad** del nodo, en el conjunto del grafo.
3. Centralidad por eigenvector: esta característica trata de la vinculación directa que tiene un nodo y de las vinculaciones indirectas, a partir de nodos intermediarios. En este sentido, la centralidad por eigenvector muestra las vinculaciones directas e indirectas del nodo y, en el caso de grafo estimado, da el **tamaño** del nodo manifestando su importancia.

Preponderantemente destacan entre tres y cinco clúster para todo el período de 1990 a 2015. Por ejemplo, en el caso de 1990 se muestran cuatro grupos. El grupo 1, que puede denominarse **alimentario**, se encuentra liderado por el sector químico (25) y alrededor de él se encuentran los sectores agrícolas: 6, 5, 7 y 3, entre otros. El grupo 2, **textil**, queda liderado por prendas de vestir (19) y agrupa —entre otros— a productos de refinación del petróleo (26). El grupo 3, **servicios y comercio**, centralizado por el sector comercio (35) y que aglutina a sectores como bienes inmuebles (40), transportes (37), etc. Y por último el grupo 4, **construcción**, con la rama 34 en el centro y como satélites las ramas de alquileres de vivienda (41) y material de transporte (31), etc.

La anterior es una estructura de: aglomeración, centralidad y poder de los nodos que, más o menos, se mantienen a lo largo del período de 1990 a 2015.

Grafo del poder económico, 1990. Agrupación determinada por modularidad, centro del sector, de acuerdo a su poder de grado, y tamaño del sector (nodo), de acuerdo a su eigenvector.



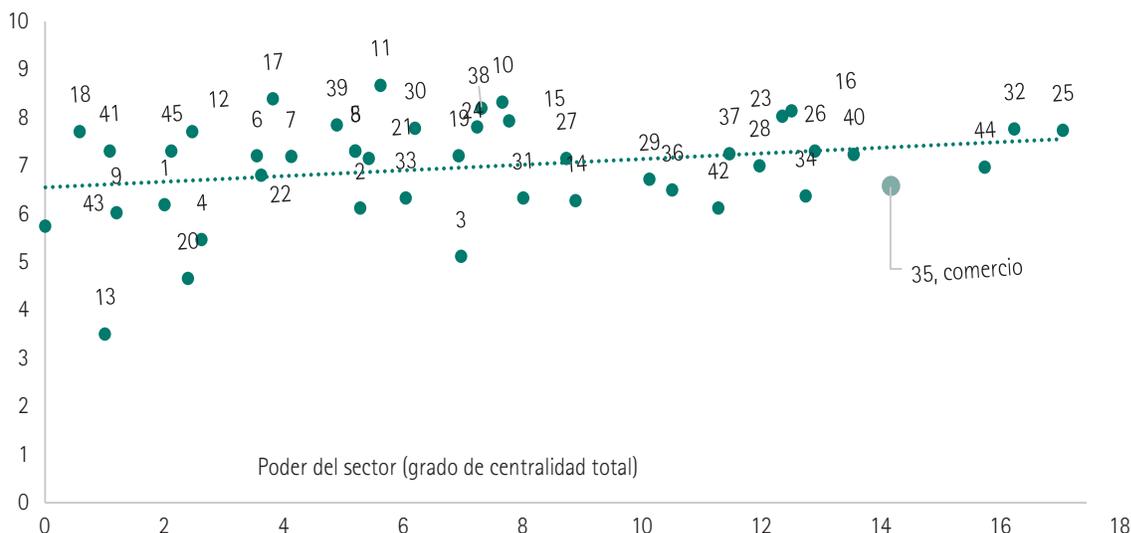
Fuente: elaboración propia con datos del BCR y Sánchez, S.; Álvarez, A. y López, M. (2018)..

2.3.6. La relación de los salarios con el poder económico del sector

Una explicación aceptable dentro de la teoría económica es que aquellos sectores que tienen un poder económico mayor podrían retribuir una mayor cantidad de salario a sus trabajadores. Un sector poderoso tendría a tener ritmos de ventas, crecimiento y acumulación que le permitirían realizar esta contraprestación.

Los salarios reales medios sectoriales en logaritmos se relacionan positivamente con el poder de grado de cada nodo-sector de las 45 ramas que componen a la economía salvadoreña. Como se ha mencionado, el poder de grado se refiere a la suma de entradas y salidas de cada sector que manifiestan la compra que le hacen al sector y las compras que realiza este a los demás.

Gráfico 2.17. Relación poder versus nivel salarial sectorial (45 sectores). Logaritmo salario real medio vs Centralidad total. El Salvador. Promedios de 1990-2015



Fuente: elaboración propia con datos del BCR y Sánchez, S.; Álvarez, A. y López, M. (2018).

Como lo muestra el gráfico 2.17, existe una relación directa entre el nivel salarial y el grado del poder del sector, aunque existe espacio para la explicación de otras variables económicas como se mostrará más adelante. El caso arquetípico sigue siendo el comercio que, manteniendo uno de los poderes mayores y más constantes del período, se sitúa por debajo de la recta de regresión.

La variable de la distribución, afecta el doble al nivel salarial sectorial que la variable "poder del sector."

2.3.7. ¿El salario tiene una relación directa con el poder económico del sector?

La respuesta es afirmativa. Se presenta un modelo (tabla 2.3.1) para explicar el salario medio real sectorial para el período de 1990-2015 con la variable explicativa que emerge de la métrica del grafo: *poder del sector* medida con centralidad total (vinculaciones del sector entrantes más salientes), para 45 ramas. Las variables son: ln de salarios medios reales sectoriales, el poder del sector medido con la centralidad total, los derechos arancelarios, el IVA, las exportaciones y el consumo de los hogares. Estas últimas variables se han puesto como variables de control.

Tabla 2.3.1.
Análisis con Datos de Panel. Mínimos Cuadrados Generalizados.
Panel: Heteroscedasticidad con correlación de sección cruzada. Sin autocorrelación

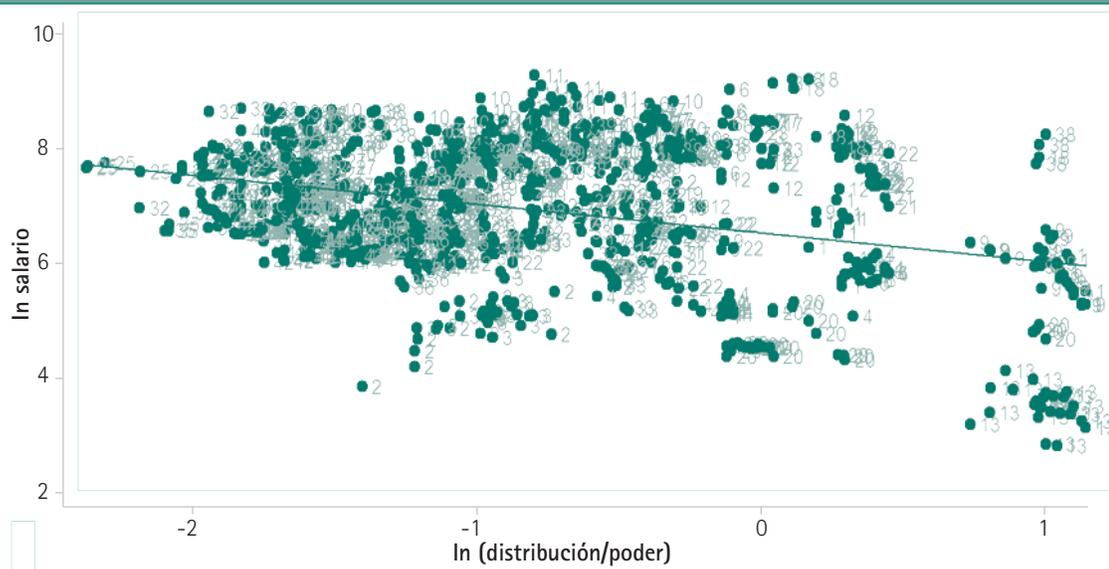
ln salario real sectorial	Coefficiente	Error estánd.	z	Intervalo al 95%	
Centralidad total	0.06098380	0.00111720	54.6	0.0587943	0.0631734
Derechos arancelarios	0.00001800	0.00001080	1.7	-0.000003	0.0000392
IVA	-0.00000986	0.00000083	-11.9	-0.000011	-0.000008
Exportaciones	0.00000030	0.00000005	6.4	0.0000002	0.0000004
Consumo de hogares	0.00000016	0.00000002	9.7	0.0000001	0.0000002
Constante	6.55479400	0.00662950	988.7	6.5418010	6.5677880
Núm. observaciones=	1,170				
Núm. de grupos (sectores) =	45				
Periodos de tiempo =	26				
Wald chi2 (5) =	9523.85				
Prob > χ^2 =	0.0000				

Lo que arroja esta ecuación de panel es que el efecto del poder del sector hacia los salarios es positivo e implica que por una unidad de incremento del poder del sector el salario crece en 0.06 %. Cabe destacar que es positivo el efecto del consumo de los hogares como el de las exportaciones y negativo el del IVA, como era de esperarse; con todo, sus impactos son relativamente menores al lado del poder del sector. El modelo es conjuntamente significativo, dado el valor de Wald.

Cada sector puede retribuir más según su poder, pero no en proporción a sus ganancias. Esta puerta ya la dejaba abierta, por un lado, la dispersión de la gráfica 2.17 y, por otro, una participación salarial en el PIB declinante en las últimas dos décadas.

En este sentido, otra forma de explicación del salario es mediante una variable que combine el poder junto con la distribución entre salarios y ganancias de cada rama. Si denominamos (d) a la relación entre ganancias a salarios y dividimos esta variable entre el grado de poder, tendremos la variable (d/p) que en realidad es una variable que pondera la distribución y el poder conjuntamente, esto se observa en el gráfico 2.18.

Gráfico 2.18. Relación salario vs (distribución/poder). El Salvador, 45 sectores, 1990-2015



Fuente: elaboración propia con datos del BCR y Sánchez, S.; Álvarez, A. y López, M. (2018).

Elaborando un análisis de datos de panel, tabla 2.3.2, corregido de heteroscedasticidad y autocorrelación en los paneles, se estiman tres modelos. De forma interesante revelan la relación directa con el poder e indirecta con la distribución. Además, los estimadores son significativos y en el caso del modelo explicativo con poder y distribución muestra que, precisamente, la distribución tiene más del doble de impacto que el poder.

Tabla 2.3.2.
Explicación de los salarios mediante el poder y la distribución Análisis de datos de Panel

Variable	ln salarios	ln salarios	ln salarios
ln poder	0.1841		0.2678
	4.7954		6.9152
ln distribución		-0.8091	-0.5574
		2.7369	-2.0239
constante	6.7347	7.6269	7.0422
	76.892	26.9676	25.1643
N	1119	1018	992
Grupos/sectores	44	40	39
Wald	23	7.49	55.37
R2	0.9327	0.8398	0.9304

Leyenda: **b** estimadores / *t* estad.

2.3.8. Conclusiones

El estudio muestra, con una nueva base de datos, que el salario medio ha tenido en los setenta su máximo crecimiento y arrojaba una mayor homogeneidad sectorial, en un período donde las políticas neoliberales no estaban ejerciéndose. Todo lo contrario sucede con el salario medio real sectorial desde finales de los ochenta hasta 2015 (con el neoliberalismo en pleno ejercicio) arrojando este proceso no solo un salario decreciente, sino además, más disperso y desigual. La mayor dispersión salarial encontrada, en las últimas décadas, parece tener sentido no solo local, sino regionalmente con una mayor desigualdad en los ingresos familiares.

El mayor poder sectorial se encuentra en primer lugar en grupos asociados a los servicios, lo cual está en línea con el proceso de terciarización de la economía salvadoreña.

Se encuentra una valoración econométrica para determinar los salarios a partir del poder económico, variable que surge de la metodología y métrica de grafos. En particular se utiliza como explicativa a la centralidad total (aunque también, se utilizaron a la centralidad por eigenvector y centralidad por intermediación, esto no modifica los resultados significativamente). Además de las variables de poder, se agregan variables de control en el contexto de datos de panel de 45 sectores, con una temporalidad de 1990 a 2015, es decir, 26 años. Lo que se encuentra es que existe un impacto significativo y positivo de la variable del poder para explicar a los salarios

Por otro lado, el efecto del poder del sector es positivo y el efecto distributivo negativo, esta conclusión es evaluada con diferentes modelos que ponderan la autocorrelación espacial y temporal y la heteroscedasticidad de los paneles. En lo concreto, las elasticidades muestran que por un incremento del poder en 1 % los salarios crecerán en 0.26 % y que por 1 % de incremento del ratio ganancia salarios, los salarios caen en 0.55 %, esto es, el impacto de la distribución es más del doble.

El análisis presente nos muestra algo que debe destacarse, la relevancia de la distribución. En otras palabras, más importante que el efecto del poder en los salarios es la forma en que se reparte lo nuevo producido, el producto interno bruto. En otros análisis se ha estudiado, ASES (2016), que al explicar los salarios, la productividad es importante pero lo es también la distribución. En este caso y sectorialmente

se reitera la gran importancia de la distribución del PIB en salarios y ganancias, es decir, la distribución factorial. Esto debe redirigir la atención sobre la causalidad que tiene la distribución factorial, sobre la distribución de ingresos familiares, y desde luego revisar la incidencia que el estado puede hacer en este proceso para poder disminuir la desigualdad económica en El Salvador.

2.4. Economía del cuidado y relaciones de trabajo no remunerado

Resumen

El objetivo de esta sección es aportar elementos de análisis sobre las relaciones de trabajo no remunerado en la economía. Estas relaciones de trabajo, en sentido amplio, están construidas con base en relaciones sociales desiguales entre hombres y mujeres, pues, se observará en el apartado las brechas de género en las horas dedicadas a actividades domésticas no remuneradas y actividades remuneradas. El valor económico que genera el trabajo no remunerado a la economía es, en algunos casos, mayor que otras actividades económicas como la agricultura o la industria manufacturera. Por otra parte al analizar el trabajo doméstico remunerado se observa la precarización laboral existente, en relación a bajos salarios, ausencia o poca cobertura de seguridad social, ausencia de vacaciones, entre otras. Estos indicadores ponen de manifiesto la necesidad de disponer con una política de corresponsabilidad social de los cuidados en el país.

2.4.1. Introducción

El trabajo doméstico y del cuidado se encuentra mal repartido en el ámbito de las familias, el Estado y los mercados, y entre los sexos (al interior de esas instituciones). Las mujeres son las que realizan mayoritariamente, ya sea en forma no remunerada o remunerada, este trabajo. A través de la medición del uso del tiempo de hombres y mujeres se ha logrado evidenciar dichas brechas de género en la distribución de los trabajos y las remuneraciones.

La presente sección inicia realizando una conceptualización de la economía del cuidado, desde la perspectiva de la economía feminista. También se analiza la distribución del trabajo del cuidado dentro de las familias, a través del número de horas de trabajo destinadas por hombres y mujeres. Asimismo, se señala la contribución que realiza el trabajo no remunerado al Producto Interno Bruto del país y se compara con algunos sectores económicos. Y por último, se señala la necesidad de una corresponsabilidad social de los cuidados por parte de las familias, el Estado y las empresas.

2.4.2. Conceptualización de la Economía del cuidado

La economía del cuidado es una propuesta de la economía feminista y se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida

La economía del cuidado es una propuesta de la economía feminista y se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran el mantenimiento general del hogar y el cuidado de las personas (Salvador, 2007). Los cuidados, en este sentido, son las tareas que se realizan para garantizar la calidad de vida y el bienestar de las personas, a través de la satisfacción de las necesidades biológicas, sociales y afectivo-emocionales (ISDEMU, 2018)

Si bien el trabajo de los cuidados es el que sostiene el sistema económico, por su vínculo con la fuerza productiva principal, es un trabajo que está mal distribuido socialmente, pues en su mayoría es realizado por mujeres y niñas en el ámbito del hogar y sus comunidades. Además, estas relaciones

de trabajo no pasan por el mercado; al igual que con la naturaleza, queda excluida del análisis de las relaciones económicas.

Los cuidados son una precondition para el desarrollo social y económico, los cuidados permiten el bien-estar ('estar bien') de las personas y nos ponen en condición de vivir una vida significativa, "Una vida que merece ser vivida" (Pérez Orozco, 2014, p. 24). El cuidado implica el autocuidado, el cuidado a otras personas y, también, el cuidado hacia la naturaleza.

El autocuidado está formado por las actividades que tienen como objetivo mantener nuestra propia vida en condiciones físicas y mentales adecuadas. El cuidado de otras personas se refiere a actividades para asegurar las condiciones cotidianas de la vida de otras personas que no pueden cuidarse por sí mismas como por ejemplo niños y niñas, personas adultas, personas con enfermedades. Y el cuidado de la naturaleza se refiere al cuidado de fuentes de agua, plantas, semillas, obras de mitigación de riesgos ambientales, etc.

La economía feminista se caracteriza por: a) poner en el centro de la reproducción social el trabajo de los cuidados; b) poner en el centro de la economía la sostenibilidad de la vida, es decir, prima la lógica de la vida sobre la lógica del capital, reconoce la interdependencia entre seres humanos y la ecoddependencia de los humanos con la naturaleza; y c) propone una reorganización de los tiempos y los trabajos, es decir, que haya una corresponsabilidad entre familias, estado y mercado en el trabajo doméstico y de producción, y colocar a la producción y los mercados al servicio de las personas y comunidades (Carrasco, 2014, pp. 27-41).

Amaia Pérez Orozco (2014) plantea el concepto de economía del iceberg para referirse a que lo que reconocíamos como economía solo era la punta del iceberg y la parte oculta es la economía del cuidado. El trabajo de cuidados tiene un importante aporte económico y es generador de riqueza.

2.4.3. Iceberg del trabajo: el trabajo de cuidados está mal distribuido

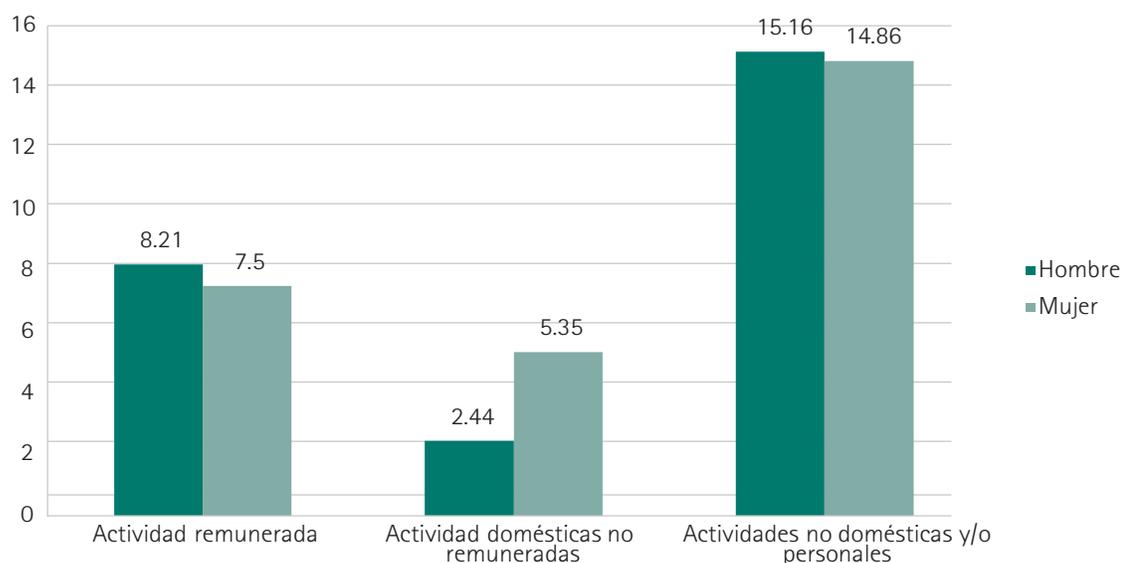
El trabajo de cuidados está mal distribuido socialmente, tanto dentro de las familias como desde la falta de provisión de cuidados desde el Estado y las empresas.

El trabajo de cuidados está mal distribuido socialmente, tanto dentro de las familias como desde la falta de provisión de cuidados desde el Estado y las empresas. Según la última Encuesta sobre Uso del Tiempo de 2010 (DIGESTYC), la distribución del tiempo promedio en un día, de la población de 10 y más años, en la actividad remunerada a nivel nacional fue de 8.21 horas para los hombres y 7.50 horas para mujeres. De acuerdo a los resultados, los hombres utilizan un mayor tiempo en esta actividad con respecto a las mujeres.

En las actividades domésticas no remuneradas, el tiempo promedio diario de las mujeres es de 5.35 horas y los hombres 2.44 horas diarias. Es decir, las mujeres utilizan el doble de tiempo que los hombres en estas actividades domésticas no remuneradas. En las actividades no domésticas o personales, el tiempo promedio utilizado para estas actividades en los hombres y mujeres son aproximadamente similares, esto incluye dormir, bañarse, vestirse, entre otras.

En las actividades domésticas no remuneradas, el tiempo promedio diario de las mujeres es de 5.35 horas y los hombres 2.44 horas diarias.

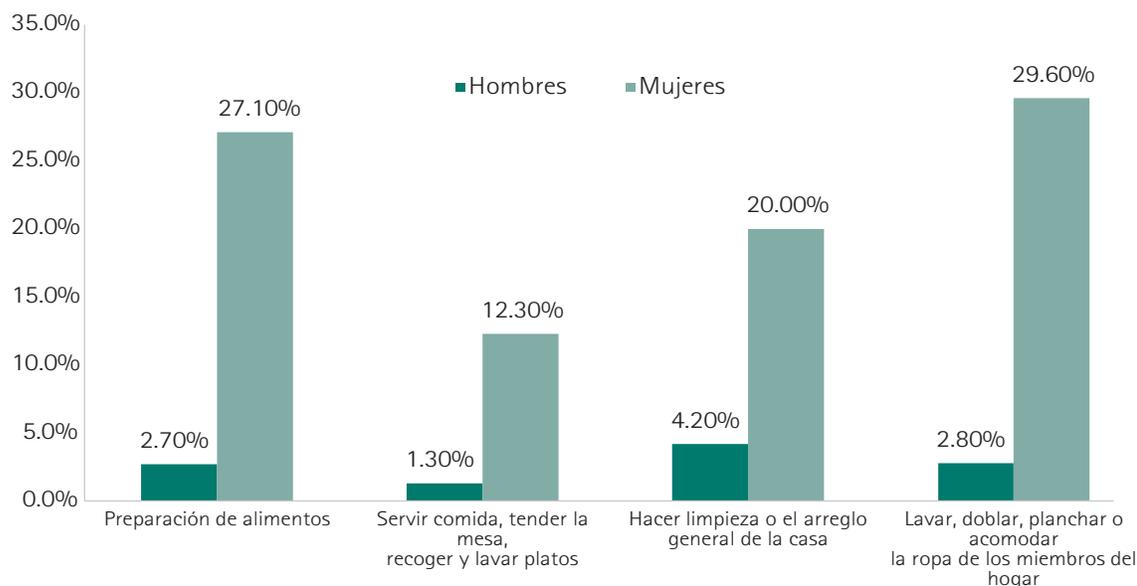
Gráfico 2.19. Promedio de horas diarias que la población de 10 años de edad y más dedica a las actividades diarias por sexo, 2010



Fuente: tomado de MINEC, Digestyc y UNFPA (2012, p. 20).

Las principales labores domésticas, según la EUT 2010, fueron las de lavar, planchar o acomodar la ropa de los miembros del hogar. La actividad en la que los hombres tuvieron más participación fue en las labores de limpieza del hogar; sin embargo, preparar alimentos, servir la comida, lavar y planchar ropa corrió a cargo de las mujeres con una marcada diferencia respecto a los hombres.

Gráfico 2.20. Uso del tiempo de hombres y mujeres en distintas actividades del trabajo doméstico



Fuente: tomado de ISDEMU (2018).

Al calcular el trabajo total (suma de trabajo productivo remunerado y trabajo no remunerado), se tiene que las mujeres dedican 12.9 horas a trabajar, tanto dentro como fuera del hogar; los hombres, en

cambio, trabajan 10.7 horas (gráfico 2.19). Además, según OIT y PNUD (2015, p. 77) las mujeres reciben remuneración únicamente por el 32 % de su trabajo total, mientras que los hombres reciben remuneración por el 72 % por el total de su trabajo.

2.4.4. Valorización económica del trabajo no remunerado (TNR)

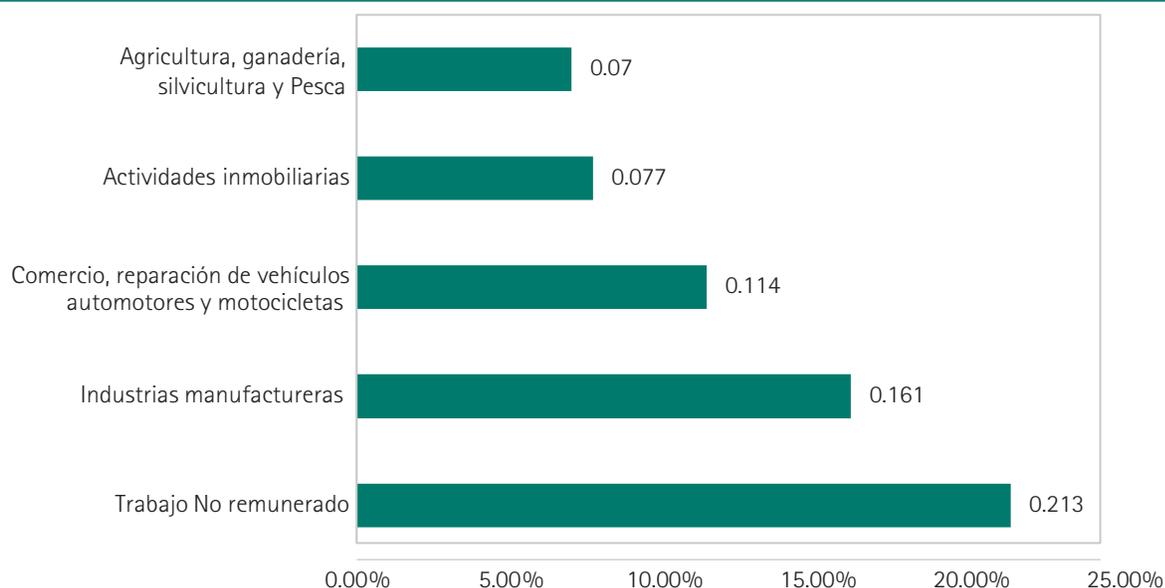
La cuantificación del valor económico del trabajo no remunerado que se realiza dentro del hogar tiene como objetivo evidenciar la importancia de este trabajo para la generación de riqueza; además de mostrar la desigualdad en el reparto del trabajo reproductivo, ya que la incorporación de las mujeres al trabajo productivo no ha determinado la incorporación de los hombres al trabajo reproductivo. En consecuencia, la carga global de trabajo de las mujeres es mucho mayor que la de los hombres.

El método utilizado por parte de Digestyc e ISDEMU para la valorización del TNR en relación al PIB ha sido el de valorización de los insumos, el costo de reemplazo y el método híbrido. En otras palabras, para asignarle un valor económico al TNR se contabilizan las horas asignadas por tarea multiplicadas por el precio del mercado equivalente de la tarea. Para cálculo de los ingresos se utilizó un enfoque híbrido, es decir, a cada actividad doméstica se le asigna el salario de esa ocupación. Si la tarea no es compatible con la del servicio doméstico o requiere de una atención más especializada se le asignó el valor de una actividad. Los insumos fueron la EUT elaborada en 2010 y los ingresos reportados en la EHPM de ese año.

En 2010, el valor del Trabajo No Remunerado de labores domésticas, cuidados y trabajo voluntario generó USD 3925 millones, esto es, el **21 % del Producto Interno Bruto**. La participación en el valor del trabajo no remunerado de las mujeres fue de USD 3 100 millones (el 79 %) y los hombres aportaron con USD 825 millones (21 %). Si lo comparamos con el valor agregado de algunas actividades económicas, el valor del TNR supera incluso el aporte al PIB de las industrias manufactureras, las actividades inmobiliarias y la agricultura.

En 2010, el valor del Trabajo No Remunerado de labores domésticas, cuidados y trabajo voluntario generó USD 3925 millones, esto es, el 21 % del Producto Interno Bruto.

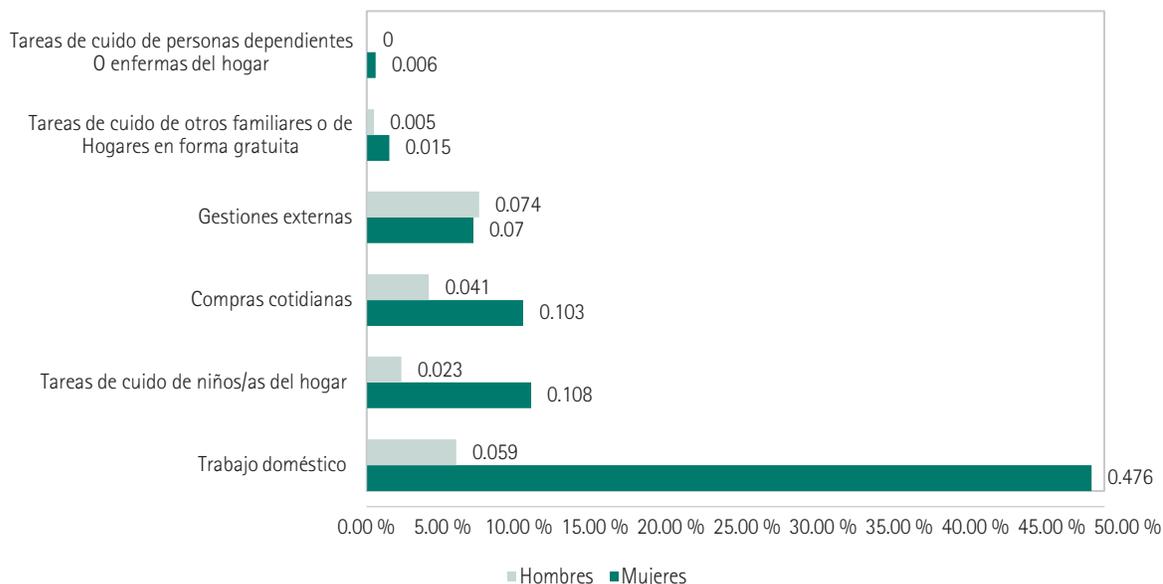
Gráfico 2.21. Aporte monetario del trabajo no remunerado al PIB en relación con otros sectores de la economía, 2010



Fuente: tomado de ISDEMU (2018).

La mayor contribución al TNR lo hace el trabajo doméstico, seguido de las tareas de cuidado de niños y niñas en el hogar, las compras cotidianas y las gestiones externas (pagos de recibos). La mayor contribución las realizan, marcadamente, las mujeres en todas las tareas y/o actividades. La participación en el Valor del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, fue de 89 % para las mujeres con un valor de USD 1 869 millones, y de 11 % para los hombres con un valor de USD 235 millones (ver tabla 2.4.1.)

Gráfico 2.22. Valoración del Trabajo No Remunerado por actividades, en el año 2010



Fuente: tomado de ISDEMU (2018).

Tabla 2.4.1. Participación en el Valor del Trabajo No Remunerado y en el Trabajo doméstico entre hombres y mujeres, 2010

Sexo	Trabajo No Remunerado		Trabajo doméstico	
	USD Mill	%	USD Mill	%
Hombres	825	21.00 %	232	11.00 %
Mujeres	3100	79.00 %	1869	89.00 %

Fuente: elaboración propia con base en ISDEMU (2018).

2.4.5. El trabajo doméstico remunerado

El 97 % de las personas que trabajan en forma remunerada en el sector de los cuidados son mujeres.

El 97 % de las personas que trabajan en forma remunerada en el sector de los cuidados son mujeres y se concentran en el servicio doméstico, representando el 4.3 % de la PEA (OIT, 2015).

No obstante, el Código de Trabajo de nuestro país con respecto al trabajo doméstico no regula las jornadas de trabajo, los días de descanso, ni el reconocimiento de las horas extras. Las jornadas de trabajo de este sector pueden llegar a ser de 12 horas o más, y descansos de un día a la semana. (Código de Trabajo, arts. 80 y 81).

En 2010 se aprobó el 'Régimen especial de salud y maternidad para las y los trabajadores domésticos' (Decreto ejecutivo N.º 74, mayo de 2010). Donde estipula la afiliación al seguro social de los y las trabajadoras domésticas pero de forma voluntaria. La afiliación del trabajo doméstico presenta tasas de cobertura sumamente bajas (1.9 %). Que sea voluntario es una limitante para extender la seguridad social a los y las trabajadoras domésticas.

Tampoco se establece un salario mínimo para las trabajadoras domésticas, la mayoría carece de contrato de trabajo. Los salarios promedios para este sector son de USD 146.47, para las mujeres es de USD 138.41 y para los hombres USD 220.73 (MINEC, 2017).

El Salvador aún no ha ratificado el Convenio 189 de la OIT sobre los derechos laborales de los y las trabajadoras domésticas remuneradas.

El Salvador aún no ha ratificado el Convenio 189 de la OIT sobre los derechos laborales de los y las trabajadoras domésticas remuneradas, la ratificación de este convenio facilitará la aprobación de reformas al Código de Trabajo que permitan avanzar en los derechos laborales de este importante sector de trabajadores y trabajadoras salvadoreñas.

2.4.6. La necesidad de una corresponsabilidad social de los cuidados

La corresponsabilidad social de los cuidados se trata de conciliar la vida laboral y familiar, pues los cuidados "son una responsabilidad social y no solo familiar" (OIT, 2015, p. 21). Por lo que deben de proveerse los cuidados en las políticas públicas, a través de mecanismos universales para el cuidado.

Con respecto a lo anterior, El Salvador aún no ha ratificado los convenios internacionales relacionados a la protección por maternidad, a no ser despedidas luego de volver del parto, a la seguridad social para el trabajo doméstico ni el convenio 189 relacionado al trabajo decente para los y las trabajadoras domésticas.

Tabla 2.4.2.
Ratificación de normas internacionales relevantes para la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados en El Salvador

Temática	Protección de la maternidad	Igualdad de oportunidades y no discriminación		Seguridad social	Protección de la maternidad		Responsabilidades familiares	Trabajo doméstico
Convenio	C 3	C 100	C 111	C 102	C 103	C 183	C 156	C 189
El Salvador	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia con base en Salvador y De los Santos (2016).

En cuanto a las empresas, estas deben de eliminar prácticas como la solicitud de pruebas de embarazo para la contratación, establecer licencias de maternidad, paternidad y parentales para mujeres y hombres, facilitar la lactancia a través del establecimiento de salas cuna en los lugares de trabajo, y demás permisos relacionados al post parto con goce de salario. Por su parte los sindicatos deben incluir en sus negociaciones, de contratos colectivos con la empresa, la obligación que deben asumir los capitalistas para facilitar en sus lugares de trabajo la adecuación en infraestructura (para la lactancia o cuidado infantil), la equidad en la contratación y prestaciones de hombres y mujeres.

Asimismo, es necesaria una política de corresponsabilidad social de los cuidados donde se reconozcan los cuidados como un derecho humano, tanto de las personas que necesitan cuidados y de las personas que cuidan. Ello contribuiría a reivindicar el valor del trabajo de cuidados para la reproducción social en condiciones de trabajo decente y equitativamente repartido.

2.4.7. Conclusión

El trabajo de cuidados está mal distribuido socialmente, tanto dentro de las familias (hombres y mujeres) como desde la falta de provisión de cuidados de parte del Estado y las empresas. Es necesario que exista un reconocimiento social del aporte económico que genera el trabajo no remunerado a la economía del país. Y, por último, es necesario avanzar hacia una corresponsabilidad social de los cuidados por parte de las familias, el Estado y las empresas y sindicatos, a través de la creación de un sistema nacional de los cuidados.

3.

Actividad productiva

En esta sección se estudiarán dos niveles de funcionamiento de la estructura productiva de El Salvador. En el primer nivel (apartado 3.1) se le da prioridad a la articulación entre los sectores que conforman la MIP, para poder deducir multiplicadores de empleo y parámetros de rendimiento, con el fin de sugerir vías de dinamización de la economía, tanto en la formación del mercado interno como de la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo. En el segundo nivel (apartado 3.2) se aborda a través de la economía agregada o total el efecto que se obtendría en la producción si se generara la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo que ha emigrado, el efecto productivo se compara con el flujo de remesas al país y se enuncia la importancia de la estrategia de desarrollo fundamentada en el modelo de dos sectores.

3.1. Economía Interindustrial de El Salvador

Resumen

El siguiente apartado tiene como objetivo identificar los productos de la economía salvadoreña que ofrecen la posibilidad de dinamizar el crecimiento y el empleo a través de la matriz insumo producto (MIP) del 2014. Los productos del sector primario son los que generan mayores multiplicadores de empleo y encadenamientos hacia adelante; sin embargo, una gran cantidad del empleo generado provoca ingresos mixtos elevados en relación a las remuneraciones; esto podría implicar que los empleos generados son del sector informal. Los productos del segundo sector presentan elevados encadenamientos hacia atrás, esto es importante para dinamizar la economía; no obstante, los multiplicadores de importaciones son elevados. Finalmente, el sector terciario genera encadenamientos hacia atrás y hacia adelante por encima del promedio, pero es importante considerar que estos productos son muy heterogéneos, por tanto, es importante analizar a detalle la posibilidad de dinamizar estos productos.

El apartado presenta cuatro secciones: (1) introducción; (2) la forma de leer las MIP; (3) la deducción teórica de los multiplicadores de producción y empleo, así como su cálculo matricial, y (4) hacia la posibilidad de una economía planificada, en el que se presentan diversos indicadores por cada producto de la MIP dividido por sector primario, secundario y terciario de la economía.

3.1.1. Introducción

El pasado marzo del 2018, el Banco Central de Reserva (BCR) presentó la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Además de las nuevas cifras del sector real de la economía (PIB, tasas de crecimiento, etcétera), se publicaron los cuadros de oferta y utilización (COU) que "representa un marco de síntesis de los grandes agregados macroeconómicos relacionados con la medición de la

producción por productos, la estructura de costos y su destino de la producción doméstica y las importaciones" (BCR, 2018, p. 58).

Los COU son una herramienta esencial para el análisis intersectorial de la economía¹², pues permite observar los diferentes productos que ofrecen los diversos sectores, así como los sectores en los que se utilizan dichos productos. En el caso de El Salvador, los COU recién publicados para el año 2005 y 2014 presentan 70 productos y 62 sectores económicos.

Sumado a lo anterior, a partir del COU se calculan las MIP. Wassily Leontief, el inventor de las MIP, señalaba que "si no queremos entrar en detalles técnicos, basta con decir que estas tablas input-output [insumo-producto] indican los flujos de bienes y servicios que tienen lugar entre los sectores que componen una economía determinada" (Leontief, 1985, p. 57).

En la actualidad existen diversos métodos para transformar un COU a una MIP. El que se ha utilizado en este análisis es el método B presentado por Eurostat (2008) que permite calcular una MIP producto por producto (70 por 70 en el caso de El Salvador) manteniendo la tecnología del sector económico. Para facilitar la comprensión de lo expuesto, se presenta en el cuadro 1 la MIP de tres productos (agropecuario, minería-manufactura y servicios) calculada a partir del COU 2005 presentado por el BCR (2018, p. 58).

3.1.2. Significado de la MIP

Para facilitar la comprensión de una MIP se ha subdividido el cuadro 3.1 en tres cuadros: T, B y C. El cuadro T representa el cuadro de transacciones intermedias totales o de consumo intermedio entre sectores económicos, sus elementos tienen dos formas de leerse, por columnas o por filas. Por columnas representa las compras que realiza un sector al resto, mientras que por filas representa las ventas que realiza un sector a los demás. Por ejemplo, los USD 569.4 millones representan el monto total de compras que el sector minería-manufacturas realiza al sector agropecuario, por tanto, también representa el total de ventas que el sector agropecuario realiza a la minería y manufactura. Los USD 1 755.4 millones representan el total de compras que el sector manufacturero realiza de sí mismo, mientras que los USD 825.9 millones es el total de insumos que el sector servicios provee a la manufactura.

Cuadro 3.1. Matriz insumo producto total de El Salvador 2005 a precios básicos.
En Millones de dólares estadounidenses

T							
→	Agropecuario	Minería- Manufactura	Servicios	X	C	FBKF	VBP
Agropecuario	74.4	569.4	188.7	158.1	686.1	85.3	1762
Minería- Manufactura	262.4	1755.4	2101.0	1302.8	4796.2	1043.3	11261
Servicios	142.7	825.9	4569.8	2115.6	8948.3	1470.8	18073
VA	893.0	2121.4	10385.5				
T - S + Md	78.5	558.8	35.0				
M	311.0	5430.0	793.0				
VBP	1762	11261	18073				

Nota: VA representa el valor agregado, T impuestos, S subsidios, Md márgenes de distribución, M importaciones, VBP valor bruto de la producción, X exportaciones, C consumo y FBKF formación bruta de capital fijo.

Fuente: elaboración propia con base en BCR (2018, p. 58)

12 "La economía interindustrial se ocupa del análisis cuantitativo de la interdependencia de las unidades de producción y consumo en una economía moderna. Estudia en particular, las interrelaciones que existen entre los productos en su carácter de compradores de producciones mutuas, como consumidores de recursos escasos y como vendedores de consumidores finales" (Chenery y Clark, 1964, p. 13).

Por su parte, el cuadro B representa la demanda final de los distintos sectores subdividida en exportaciones, consumo y formación bruta de capital fijo¹³. Los USD 158.1 millones, por ejemplo, representan el total de exportaciones que el sector agropecuario realizó en el 2005. Los USD 4796.2 millones expresan el consumo de bienes finales que realizaron los hogares salvadoreños de productos de la minería y manufactura.

El cuadro C refleja el valor agregado (remuneraciones, excedente bruto de explotación e ingresos mixtos), los impuestos sobre la producción menos los subsidios y las importaciones por producto. Los productos agropecuarios generaron un valor agregado de USD 893.0 millones, los servicios pagaron un total de USD 35 millones de impuestos netos de subsidios más los márgenes de distribución y se importó USD 5430 millones de productos manufactureros.

Finalmente, el VBP que aparece debajo del cuadro C representa el total de oferta (doméstica e importaciones), evidentemente debe coincidir con el total de demanda total (intermedia y final) de cada sector que se refleja en el vector a la izquierda del cuadro B. Con estas nociones básicas de MIP, es posible comprender una de sus principales aplicaciones: multiplicadores de producción, empleo e importaciones.

3.1.3. Deducción teórica de los multiplicadores de producción, empleo e importaciones¹⁴

Las MIP permiten simular qué sucedería en la producción interindustrial ante estímulos en la demanda final. Para ello, se asume que la función de producción es de coeficientes fijos, es decir, que cada dólar de producción requiere la misma receta de insumos, trabajo, importaciones, impuestos, etc. El primer paso para el cálculo de multiplicadores consiste en el cálculo de una matriz de coeficientes fijos (A), para ello bastará dividir cada elemento del cuadro (matriz) T entre el total del valor bruto de la producción (X). En lenguaje matricial:

$$A = T(X)^{-1} = \begin{bmatrix} 0.04 & 0.05 & 0.01 \\ 0.15 & 0.16 & 0.12 \\ 0.08 & 0.07 & 0.25 \end{bmatrix} \quad (\text{ec. 3.1})$$

Cada elemento de esta matriz representa lo que necesita cada producto de insumos para producir un dólar de producción. Por ejemplo, por cada dólar de producción del sector agropecuario, cuatro centavos provienen del mismo sector agropecuario, 15 centavos de insumos de minería-manufactura y ocho centavos de servicios. Si a esto se le sumara lo que corresponde a valor agregado (salarios y excedente bruto de explotación), impuestos más márgenes de distribución netos de subsidios y se le sumara las importaciones; se obtendría el dólar total generado en el sector agropecuario.

Una vez obtenida esta matriz, se establece la siguiente identidad macroeconómica:

$$X - AX = Y \quad (\text{ec. 3.2})$$

En donde:

X representa el vector columna del VBP

A es la matriz de coeficientes técnicos

AX representa el consumo intermedio

Y el vector columna de la demanda final

13 El COU presentado por el BCR presenta un mayor detalle de la demanda final, para facilitar el análisis se ha agregado el consumo y la formación bruta de capital fijo.

14 En este subapartado se hará uso de lenguaje matricial para explicar la deducción teórica de los multiplicadores, los lectores que deseen conocer los resultados de los multiplicadores pueden pasar al siguiente subapartado. Las ideas generales de este subapartado se obtuvieron de Chenery y Clark (1964).

La ecuación (3.2) únicamente representa la identidad macroeconómica que la demanda final de la economía debe ser igual al valor bruto de la producción menos el consumo intermedio de la economía. Realizando un simple despeje matricial de la ecuación (3.2) se obtiene:

$$X = (I-A)^{-1}Y \quad (\text{ec. 3.3})$$

En este caso, I representa la matriz identidad, $(I-A)^{-1}$ representa la matriz inversa de Leontief. Esta matriz representa los requerimientos directos e indirectos para sostener un incremento de un dólar de demanda final. Para facilitar la comprensión de la inversa de Leontief, se muestran los resultados para el ejemplo que se ha presentado:

$$(I-A)^{-1} = \begin{bmatrix} 1.06 & 0.06 & 0.02 \\ 0.20 & 1.21 & 0.19 \\ 0.13 & 0.13 & 1.36 \end{bmatrix} \quad (\text{ec. 3.4})$$

Para comprender la inversa de Leontief es necesario recordar que se asume que la tecnología está fija. Es decir, cada dólar de producción adicional cumple con la misma receta. Es posible imaginar que incrementa en un dólar (un millón, según nuestras unidades) la demanda final; en ese caso, es necesario producir esa unidad adicional, pero a su vez para producir esa unidad se requieren ciertos insumos, en concreto se necesitan 0.04 de productos agropecuarios, 0.15 de manufacturas y 0.08 de servicios. A su vez, producir los 0.04 de productos agropecuarios necesita sus propios insumos, al igual que los 0.15 de manufacturas y así sucesivamente. Por tanto, la inversa de Leontief ofrece los requerimientos directos e indirectos al incrementar en una unidad la demanda final.

Es importante observar que la sumatoria por columna representa los incrementos de la producción por los requerimientos directos e indirectos en caso que incrementara la demanda final del producto correspondiente. Si incrementa en un millón de dólares la demanda final de los productos agropecuarios, la producción total incrementa en 1.39 millones¹⁵. Por su parte, si aumenta la demanda final de los productos manufactureros en un millón de dólares, la producción total incrementaría en 1.41; mientras que, por un incremento de un millón de demanda final en servicios, la producción total aumentaría en 1.58 millones. Como señala el BCR (2012), estos multiplicadores miden los encadenamientos hacia atrás, en el sentido que se forma a partir de la compra de insumos que se genera a partir de un incremento de la demanda final.

Por otro lado, también interesa conocer los encadenamientos hacia adelante, es decir, aquellos que se desprenden de la estructura de ventas, esto puede ser de utilidad para apostar por sectores que ofrecen insumos productivos importantes para el resto de la economía que incluso pueden sustituir importaciones. Para el cálculo de estos multiplicadores se utiliza la matriz inversa de Ghosh. El cálculo es similar a la inversa de Leontief, pero se utiliza la estructura de ventas para los coeficientes técnicos, a esta matriz se le denominará como V (Termushoev, 2010). En lenguaje matricial:

$$V = \langle X \rangle^{-1}T = \begin{bmatrix} 0.04 & 0.32 & 0.10 \\ 0.02 & 0.16 & 0.19 \\ 0.01 & 0.05 & 0.25 \end{bmatrix} \quad (\text{ec. 3.5})$$

En este caso, la inversa de Ghosh quedaría expresada de la siguiente manera:

$$(I-V)^{-1} = \begin{bmatrix} 1.06 & 0.42 & 0.26 \\ 0.03 & 1.21 & 0.3 \\ 0.01 & 0.08 & 1.36 \end{bmatrix} \quad (\text{ec. 3.6})$$

15 Correspondientes a la sumatoria de 1.06, 0.2 y 0.13.

La inversa de Ghosh ofrece una aproximación a los sectores que ofrecen los insumos ante modificaciones en la oferta o en el valor agregado. La deducción de la inversa permite observarlo:

$$X' \hat{V} + v' = X' \quad (\text{ec. 3.7})$$

$$X' = v'(I-V)^{-1} \quad (\text{ec. 3.8})$$

En donde X' representa el vector columna transpuesto del VBP y v' representa el vector columna transpuesto de la sumatoria de valor agregado, impuestos netos de subsidios e importaciones. Ante un incremento del valor agregado o de la producción, la inversa de Ghosh ofrece cómo se afectarían las ventas de los sectores y, por tanto, los encadenamientos hacia adelante. Si incrementa en un dólar la producción agropecuaria, la venta de productos agropecuarios incrementa en 1.06, la de manufactura en 0.42 y la de servicios en 0.26. De esta forma es posible obtener cómo se incrementan las ventas de todos los productos ante el aumento de la producción en uno de ellos.

A partir de estos multiplicadores de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante es posible clasificar los productos en isla, motor, base y clave. Isla son aquellos productos que generan encadenamientos hacia atrás y hacia adelante por debajo del promedio. Motor son aquellos productos que generan encadenamientos hacia atrás mayor que el promedio, pero hacia adelante sus encadenamientos son menores al promedio. Los productos base tienen encadenamientos hacia atrás por debajo del promedio, y hacia adelante por encima del promedio. Por su parte, los productos claves generan encadenamientos hacia adelante y hacia atrás por encima del promedio.

Finalmente, para obtener los multiplicadores de empleo, bastará con multiplicar la diagonalizada de los coeficientes de empleo $\langle \lambda \rangle$ por la inversa de Leontief, es decir, la cantidad de empleo requerida por cada millón de dólares de producción (BCR, 2012, p. 7). De tal manera, la matriz para medir los multiplicadores de empleo (E) es la siguiente:

$$E = \langle \lambda \rangle (I - A)^{-1} \quad (\text{ec. 3.9})$$

Los cálculos para los multiplicadores de importaciones se hacen de la misma manera, sustituyendo λ por los coeficientes de importaciones.

3.1.4. Hacia la posibilidad de planificar la economía

Grandes economistas como Nurkse (1960) y Prebisch (1951) plantearon en sus escritos la importancia del estudio interindustrial del desarrollo. Para estos autores, una de las principales causas del subdesarrollo era la heterogeneidad estructural entre los diferentes sectores de la economía. Por lo anterior, no bastaba con estímulos económicos, sino que se vuelve necesario analizar a qué productos apostarle para lograr diferentes objetivos. A partir de las herramientas presentadas en el subapartado anterior y colocando algunos indicadores adicionales se presentan los multiplicadores de producción, empleo, los beneficios como porcentaje de los salarios, los ingresos mixtos como porcentaje de los salarios y los multiplicadores de importaciones para los 70 productos de la economía salvadoreña en el 2014.

En primer lugar, en la tabla 1 se presenta el promedio de toda la economía. En el apartado de producción se colocará la clasificación de los productos de acuerdo a sus encadenamientos (isla, motor, base, clave); dado que se está presentando los promedios, evidentemente no aplica en esta tabla. Los encadenamientos hacia atrás se encuentran en millones de dólares y reflejan en cuánto se modifica la producción total de la economía por un incremento de un millón de dólares en la demanda final: en promedio, al incrementarse en un millón de dólares la demanda final, la producción incrementa en 1.566 millones. Por su parte, los encadenamientos hacia adelante reflejan que la producción total incrementa en 1.698 millones al incrementar el valor agregado en un millón de dólares.

Tabla 3.1.
Multiplicadores e indicadores promedio de toda la economía. El Salvador, 2014

#	Producto	Producción	Encadena- mientos hacia atrás	Encadena- mientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
-	Promedio de la economía	-	1.566	1.698	115	167.4%	0.81	0.39

Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR

Por otro lado, el multiplicador de empleo (M. Empleo) indica que un millón de dólares adicionales de demanda final, incrementa en 115 los empleos de la economía¹⁶. El indicador 'beneficios sobre salarios' ofrece una aproximación a la distribución entre capitalistas y trabajadores del valor agregado del empleo formal de la economía, en promedio de la economía el excedente bruto de explotación (beneficio) representó el 167.4 % de los salarios. Por su parte, el ingreso mixto entre los salarios se ha utilizado como una variable aproximada de informalidad, mientras mayor sea este indicador, mayor es la parte del ingreso mixto respecto a los salarios; en el promedio de toda la economía el indicador es 0.81, es decir, los ingresos mixtos representan el 81 % de las remuneraciones.

Finalmente, el multiplicador de importaciones indica en cuánto incrementan las importaciones cuando se incrementa en un millón de dólares la demanda final. En este caso, al incrementarse la demanda final en un millón de dólares, las importaciones incrementan en 390 mil dólares.

Para facilitar el análisis, se subdividirán los productos en tres grandes ramas productivas: sector primario, secundario y terciario. En la tabla 3.2 se presentan los productos correspondientes al sector primario, aquellos ligados a las materias primas.

Tabla 3.2. Multiplicadores e indicadores de productos del sector primario. El Salvador, 2014

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
1	Café	Isla	1.506	1.085	204	37.2%	0.29	0.24
2	Fibras vegetales	Base	1.002	2.541	2	143.4%	3.18	0.99
3	Caña de azúcar	Clave	1.626	2.530	268	374.3%	2.26	0.16
4	Cereales, legumbres y oleaginosas	Base	1.312	1.875	262	18.8%	1.24	0.48
5	Hortalizas, raíces y tubérculos	Isla	1.241	1.206	265	143.5%	3.18	0.34
6	Frutas	Isla	1.185	1.099	203	143.5%	3.18	0.50
7	Otros productos agrícolas N.C.P.	Base	1.344	1.699	271	99.1%	2.33	0.29
8	Animales vivos y productos de origen animal	Clave	1.729	1.721	181	168.7%	1.18	0.26
9	Productos de la silvicultura y extracción de madera	Isla	1.197	1.464	407	135.4%	2.95	0.13
10	Productos de pesca y acuicultura	Base	1.350	1.835	94	347.5%	3.61	0.41
Promedio Sectorial		Base	1.349	1.706	216	161.1%	2.34	0.38

Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR

16 Es importante aclarar que se está utilizando los ocupados presentados por el BCR en la COU 2014; esta variable no es equivalente al empleo, pues contempla la posibilidad que una persona tenga un empleo secundario, por lo que la sumatoria de la ocupación es mayor al número de personas empleadas e inclusive podría superar a la población económicamente activa. En futuros lanzamientos del informe se espera una mejor aproximación a la variable empleo.

Como se observa, el sector primario es base, esto es, sus encadenamientos hacia adelante están por encima de la economía, pero sus encadenamientos para atrás están por debajo de la economía. Lo anterior significa que estos sectores son importantes para ofrecer insumos al resto de la economía, como era de esperarse dado que son materias primas y alimentos.

Por otro lado, estos sectores ofrecen elevados multiplicadores de empleo que se encuentran por encima del promedio de toda la economía, especialmente hortalizas, productos de silvicultura y otros productos agrícolas. Sin embargo, estos productos tienen una relación ingreso mixto-salarios muy elevada (2.34) en relación con el promedio (0.81); esto podría estar indicando que el empleo que se genera no pertenece al sector formal.

El indicador de beneficios sobre salarios es levemente inferior al de la economía en su conjunto. No obstante, se observan productos en los cuales este indicador es muy elevado, este es el caso de caña de azúcar y de productos de pesca y acuicultura; por cada dólar que se paga en remuneraciones, cerca de 3.5 dólares van para el excedente bruto de explotación.

En suma, los productos del sector primario son importantes para la generación de empleo a través de estímulos de la demanda agregada; empero, es necesario tener precaución, pues los empleos generados podrían incrementar la informalidad o ser mal remunerados con relación al excedente que generan. Además, estos productos son importantes para sustituir importaciones, ya que generan encadenamientos hacia adelante por encima del promedio.

Siguiendo con el análisis, en la tabla 3.3 se presentan los mismos indicadores para los productos del sector secundario de la economía: minería, manufactura, electricidad, agua, construcción, etc. Al final de la tabla aparece el promedio sectorial.

Tabla 3.3. Multiplicadores e indicadores de productos del sector secundario. El Salvador, 2014

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
11	Piedra, arena y arcilla	Clave	2.825	2.558	231	141.9%	0.27	0.28
12	Minerales metalíferos	Base	1.000	3.200	0	N/A	N/A	1.00
13	Otros minerales	Clave	2.332	2.314	182	140.8%	0.36	0.44
14	Carne y productos de carne	Motor	1.889	1.291	94	736.5%	0.97	0.35
15	Pescado preparado o en conserva	Motor	1.887	1.075	60	351.5%	0.07	0.36
16	Aceites y grasas animales y vegetales	Isla	1.337	1.616	17	249.5%	0.04	0.77
17	Productos lácteos	Motor	1.793	1.139	78	49.1%	1.37	0.46
18	Productos de molinería, almidones y productos derivados	Motor	1.799	1.665	227	117.1%	2.54	0.35
19	Productos de panadería	Motor	1.806	1.039	151	63.6%	1.72	0.26
20	Macarrones, fideos y productos farináceos análogos	Isla	1.383	1.166	66	65.8%	1.57	0.66
21	Azúcar	Motor	2.075	1.378	142	357.3%	0.04	0.16

Continúa...

Continuación...

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
22	Legumbres y frutas preparadas o en conserva; jugos de frutas y de legumbres	Isla	1.436	1.293	97	112.5%	1.48	0.66
23	Productos alimenticios N.C.P.	Motor	1.663	1.074	66	116.4%	0.09	0.54
24	Preparados utilizados para la alimentación de animales	Base	1.548	2.421	54	117.3%	0.06	0.62
25	Bebidas alcohólicas y tabaco	Isla	1.511	1.254	34	363.4%	0.02	0.60
26	Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	Motor	1.870	1.123	59	346.5%	0.10	0.33
27	Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir	Motor	1.677	1.537	43	115.8%	0.28	0.56
28	Cuero y productos de cuero; calzado	Isla	1.443	1.098	55	111.9%	0.16	0.56
29	Madera y productos de madera, excepto muebles; artículos de corcho, paja y materiales trenzables	Base	1.404	1.809	135	11.5%	1.50	0.42
30	Pasta de papel, papel y productos de papel	Clave	1.659	1.956	26	31.6%	0.21	0.63
31	Productos de la impresión	Isla	1.565	1.535	56	61.1%	0.10	0.48
32	Productos de horno de coque y productos de petróleo refinado y materiales radio-activos	Base	1.031	2.103	1	460.7%	0.00	0.98

Continúa...

Continuación...

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
33	Productos químicos	Base	1.175	2.016	8	98.9%	0.04	0.87
34	Productos farmacéuticos, botánicos y sustancias químicas conexas	Isla	1.321	1.160	24	7.5%	0.00	0.73
35	Productos de caucho y productos plásticos	Base	1.529	1.888	22	70.2%	0.02	0.67
36	Cemento, cal y yeso	Clave	1.876	2.282	94	135.7%	0.38	0.28
37	Otros productos minerales no metálicos	Clave	1.643	2.159	69	132.8%	0.39	0.47
38	Metales comunes	Base	1.343	2.080	12	186.7%	0.15	0.79
39	Productos metálicos elaborados, y maquinaria y equipo	Isla	1.097	1.321	16	42.0%	0.74	0.91
40	Muebles	Isla	1.556	1.032	100	35.7%	0.71	0.43
#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
41	Otros artículos manufacturados	Isla	1.275	1.360	28	51.2%	0.17	0.68
42	Electricidad y agua	Clave	1.981	2.003	32	489.8%	0.01	0.32
43	Construcción y servicios de construcción	Motor	1.654	1.200	92	118.1%	0.41	0.23
Promedio Sectorial		Motor	1.618	1.641	72	171.6%	0.5	0.54

Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR.

En su conjunto, el sector secundario es motor, es decir, estos productos tienen mucho potencial para demandar insumos al resto de la economía y, por tanto, para dinamizar el empleo. Sin embargo, al observar el multiplicador de importaciones, este es bastante elevado (0.54), lo que implica que mucho de los insumos que demandan estos sectores proviene del exterior y, de esta forma, se disminuye la potencialidad de los encadenamientos hacia atrás. Realizar un análisis con mayor detalle podría determinar qué sectores pueden fortalecerse para sustituir importaciones por producción local, en caso se desee dinamizar el mercado interno.

En cuanto a la generación de empleo, en promedio por cada millón de dólares adicionales en la demanda final de estos productos, el empleo crece en 72, por debajo del promedio y muy por debajo del sector primario. Sin embargo, el ingreso mixto en relación con los salarios es de 0.5, lo que podría indicar un bajo nivel de informalidad. Por su parte, los beneficios en relación con el salario están por encima del promedio especialmente en la carne, pescado, azúcar, bebidas, productos de horno de coque y de petróleo refinado, y electricidad-agua.

Los productos del sector secundario son importantes para dinamizar la economía del resto de sectores; sin embargo, es importante analizar qué bienes se podrían elaborar internamente para disminuir el multiplicador de importaciones. Además, estos productos no tienen grandes multiplicadores de empleo, pero sí generan elevados excedentes en relación con los salarios, por tanto, ofrece la oportunidad de redireccionar recursos a través de la política fiscal para dinamizar otros productos que sí ofrezcan elevados multiplicadores de empleo (como los del sector primario).

Tabla 3.3 (continuación)
Multiplicadores e indicadores de productos del sector terciario. El Salvador, 2014

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
44	Servicios de comercio, de reparación y mantenimiento de vehículos automotores y motocicletas	Clave	1.742	2.059	203	117.7%	0.62	0.12
45	Servicio de transporte, almacenamiento y servicios postales	Motor	2.431	1.317	148	107.9%	0.60	0.40
46	Servicios de distribución de electricidad, gas, agua por tubería y alcantarillado.	Clave	2.086	3.426	27	590.6%	0.00	0.29
47	Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas	Motor	1.878	1.046	163	121.4%	0.90	0.17
48	Servicios de telecomunicaciones, noticias y servicios editoriales y de publicación	Clave	1.724	1.876	43	237.2%	0.02	0.19
49	Servicios financieros y servicios relacionados	Base	1.429	1.784	30	158.8%	0.07	0.16
50	Servicios inmobiliarios	Isla	1.385	1.369	26	171.9%	0.29	0.05
51	Servicios jurídicos y contables	Clave	1.614	2.436	86	227.9%	1.16	0.12
52	Servicios investigación, desarrollo y asesoramiento a las empresas	Base	1.550	2.539	81	190.2%	0.95	0.22

Continúa...

Continuación...

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
53	Servicios de publicidad	Clave	1.615	2.838	87	231.4%	1.22	0.09
54	Servicios de alquiler y arrendamiento	Base	1.481	1.990	55	83.7%	0.25	0.71
55	Servicios de apoyo a las empresas	Base	1.325	2.589	141	11.8%	0.04	0.05
56	Servicios de reserva, operadores de viajes y servicios relacionados	Isla	1.320	1.061	137	10.9%	0.03	0.05
57	Servicios de agencias de seguridad y otros servicios de apoyo a las empresas	Base	1.419	1.839	119	24.4%	0.13	0.08
58	Servicios agropecuarios, de explotación minera, de distribución de agua, gas y energía por comisión o por contrato; excepto silvicultura y pesca	Clave	2.461	2.968	267	176.4%	0.41	0.32
59	Servicios de mantenimiento, reparación e instalación de maquinaria y equipo	Clave	1.590	2.193	82	65.1%	0.26	0.35
60	Servicios de manufactura e insumos físicos que son propiedad de otros	Motor	1.806	1.239	137	54.7%	0.09	0.22
61	Servicios de administración pública, otros servicios a la comunidad y de afiliación obligatoria.	Isla	1.535	1.000	84	4.6%	0.00	0.11
62	Servicios de education	Isla	1.268	1.106	118	15.8%	0.09	0.05

Continúa...

Continuación...

#	Producto	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficios sobre salarios	Ingreso mixto / salarios	M. importaciones
63	Servicios de salud humana y servicios sociales de asistencia	Isla	1.444	1.057	87	9.0%	0.11	0.11
64	Servicios de tratamiento, eliminación y disposición de desperdicios; servicios de saneamiento	Clave	1.639	1.878	71	40.7%	0.00	0.14
65	Servicios de esparcimiento y diversión	Motor	1.610	1.166	122	37.6%	0.50	0.10
66	Otros servicios comunitarios, sociales y personales	Isla	1.457	1.585	234	13.4%	2.76	0.10
67	Servicios de mantenimiento y reparación de enseres de uso personal, doméstico y computadoras	Base	1.463	2.243	231	16.8%	2.54	0.10
68	Otros servicios personales	Isla	1.457	1.055	234	13.8%	2.73	0.10
69	Servicios domésticos	Isla	1.000	1.000	483	0.0%	0.00	0.00
70	Compras directas en el exterior y en el mercado interno	Isla	1.000	1.000	0	N/A	NA	1.00
Promedio sectorial		Clave	1.583	1.765	129	164.6%	0.61	0.20

Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR.

A pesar de que en conjunto el sector terciario es clave, es necesario observar que hay un gran número de productos que son islas. Lo anterior implica que para dinamizar la economía es necesario observar en detalle los productos que son clave como servicios de comercio, de reparación y mantenimiento de vehículos automotores y motocicletas; servicios de distribución de electricidad, gas, agua por tubería y alcantarillado; servicios de telecomunicaciones, noticias y servicios editoriales y de publicación; entre otros. De igual forma, los multiplicadores de empleo de los productos de este sector en su conjunto están por encima del promedio, pero por debajo del sector primario. El indicador de informalidad es menor al promedio de la economía y es muy similar en los diferentes productos de todo el sector.

En la relación beneficios sobre salarios, el sector terciario es muy similar al primario y al secundario. Sin embargo, en el producto 'servicios inmobiliarios' esta relación es extraordinariamente elevada, con un indicador de 1717.9 %. Además, servicios inmobiliarios es un sector isla y con un bajo nivel de multiplicadores de empleo. Este tipo de producto no contribuye a mejorar la producción ni el empleo y además incrementa la desigualdad entre empresarios y trabajadores, por lo que se recomienda enfáticamente incrementar los impuestos dirigidos a este producto para desincentivar la dinamización de esta actividad y redirigir recursos a otras opciones que ofrezcan mejores alternativas para la economía salvadoreña.

3.1.5. Conclusiones

El análisis interindustrial es esencial para la planificación de la economía. La reciente publicación del BCR de los COU del 2005 y 2014 ofrecen la oportunidad de identificar los productos que generan mayor dinámica económica. Dadas las bajas tasas de crecimiento y generación de empleo formal en el modelo de desarrollo económico implementado desde los noventa, es importante considerar opciones de producción que optimicen los recursos con los que cuenta El Salvador.

Los estímulos de demanda en los productos del sector primario ofrecen elevados multiplicadores de empleo; sin embargo, poseen elevados ratios de ingreso mixto-remuneraciones. Además estos productos son importantes para ofrecer insumos productivos al resto de la economía, por tanto, si se desea sustituir importaciones, apostar por mejorar la productividad de estos productos puede contribuir a dinamizar la economía.

El sector secundario es importante para dinamizar la economía, aunque su multiplicador de importaciones es elevado. Es justamente en este punto en que se relaciona con el planteamiento anterior, para mejorar el efecto de estos sectores es importante que cuenten con materia prima generada dentro de la economía salvadoreña. Los multiplicadores de empleo de este sector son bajos, pero el indicador *proxy* utilizado de informalidad es bajo.

El sector terciario es clave, es decir, sus encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante se encuentran por encima del promedio. Como se ha señalado en este apartado, los productos son heterogéneos, por tanto, es necesario analizar con mayor detalle a qué sector apostar.

Finalmente, se han presentado algunos indicadores de cada producto que ofrece la MIP; no obstante, como Prebisch (1951, p. 7) señalaba en relación al desarrollo: "No son siempre los motivos de carácter económico, ni tienen que por qué prevalecer los de este carácter en la decisión final". Además, es necesario analizar la capacidad productiva a nivel microeconómico de cada uno de estos productos, pues sin un estudio a fondo se podrían generar efectos que la MIP no permite predecir.

3.2 Nuevo sistema de cuentas nacionales y efecto de la migración en el bajo nivel productivo: necesidad de una estrategia de desarrollo

Resumen

La revisión por el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) del sistema de cuentas nacionales y la adopción del nuevo manual de la ONU, llevó a corregir hacia la baja el nivel del PIB. En este apartado se estudia el efecto predecible de la migración, que se estima provocada por la desproporcionalidad de nuestra economía capitalista, en la baja producción de bienes y servicios que posee el país, se enuncia que una economía con mayor proporcionalidad es capaz de absorber la fuerza de trabajo que emigra e incluso elevar sus ingresos.

3.2.1. Niveles de producción revisados y corregidos con el nuevo sistema de cuentas nacionales SCNES (2008)

El ajuste efectuado por el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR 2018) en el sistema de cuentas nacionales determinó que el antiguo sistema sobreestimaba el PIB, de modo que en el nuevo sistema SCNES (2008), basado en el manual de la ONU de 2008, se precisó el PIB hacia la baja. En promedio la sobreestimación de cada año, entre 2005, que constituye el nuevo año base, y el año 2016 es de 12.7 %, con una proporción máxima de 16.1 % y una mínima de 9.7%. En la tabla 3.2.1 se muestra la comparación entre los PIB, con los dos sistemas de cuentas nacionales, así como sus sobreestimaciones porcentuales:

Tabla 3.2.1.
Comparación del PIB corriente del nuevo sistema de cuentas nacionales (base 2005) del BCR con el PIB corriente del sistema antiguo (base 1990), en millones de dólares

PIB corriente base 2005	PIB corriente base 1990	Porcentaje de sobreestimación
14698.0	17093.79	14.0
15999.9	18550.74	13.8
17011.8	20104.89	15.4
17986.9	21430.95	16.1
17601.6	20661.03	14.8
18447.9	21418.33	13.9
20283.8	23139.04	12.3
21386.2	23813.6	10.2
21977.4	24350.93	9.7
22585.8	25054.23	9.9
23166.0	26052.34	11.1
23912.2	26797.47	10.8

Fuente: elaboración propia con base en BCR (página web, base de datos)

Esta revisión, aunque se desprende de un contraste entre dos sistemas contables agregados, es sugerente en cuanto a la capacidad de la economía salvadoreña para producir bienes y servicios. Asimismo implica que para emprender un proceso redistributivo, el escenario de un excedente productivo bruto menor en aproximadamente un 12 % es más complicado que otro escenario en donde el excedente productivo bruto es mayor.

3.2.2. Política redistributiva, migración y capacidad de producción de la economía

En este apartado se muestra el impacto que la migración ha tenido en esta baja capacidad de producción que muestra la economía salvadoreña. Pero es menester señalar que, a pesar de ello en el apartado 6.2 del presente estudio se muestra la posibilidad, aún con este ajuste en el PIB, de aplicar un proceso redistributivo en los mismos términos con los que se propuso de acuerdo al antiguo sistema de cuentas nacionales, especialmente por la urgencia que el impulso de una política como esta tiene frente a la débil capacidad de generar bienes y servicios.

Es importante recalcar que... esta baja capacidad de generar un nivel más alto de productos tiene como una de sus causas principales la elevada emigración de la fuerza de trabajo.

Es importante recalcar que, manteniendo la productividad por persona, esta baja capacidad de generar un nivel más alto de productos tiene como una de sus causas principales la elevada emigración de la fuerza de trabajo. Un simple ejercicio demuestra tal afirmación, en la tabla 3.2.2 puede verse que el PIB, con la contribución de la fuerza de trabajo que se estima que ha emigrado, es más alto que el PIB observado en magnitudes superiores al monto del flujo de remesas agregadas anuales, es decir, si la población que ha emigrado se hubiese quedado produciendo internamente en el país, con la misma productividad observada, el PIB sería de aproximadamente 1.5 veces el PIB observado:

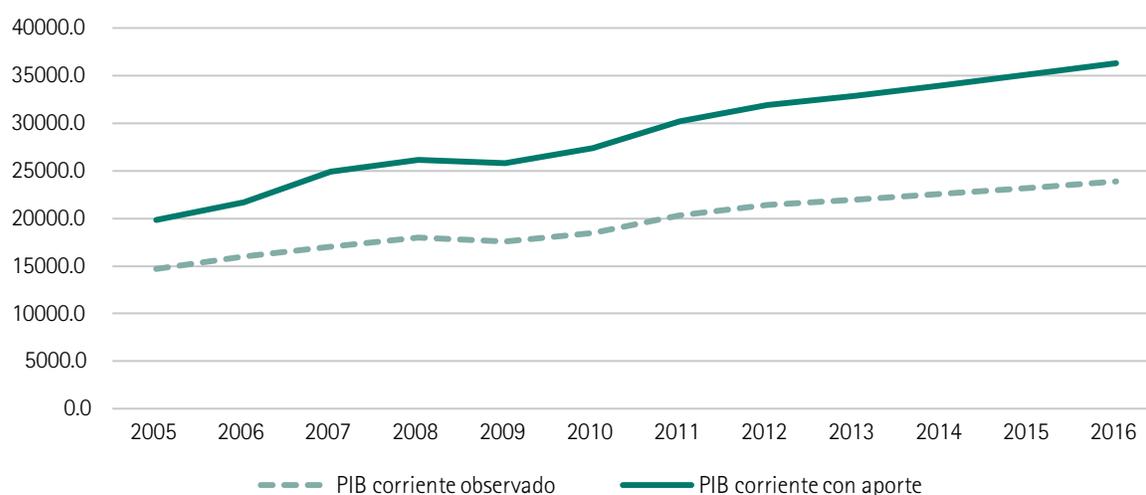
Tabla 3.2.2.
Comparación entre el PIB corriente observado y el PIB que se puede generar asumiendo que las personas emigradas se queden en el país. En millones de dólares.

Año	PIB corriente observado (a)	Productividad del país dólares (b)	Migración personas	Empleados de no haber emigrado (c)	Aporte al PIB $d=(b*c)$	PIB corriente con aporte $e=(a+d)$	Proporción: (e/a)
2005	14698.0	5671.4820	970400	900530.9	5107.3	19805.3	1.3
2006	15999.9	5957.0782	1025500	958165.9	5707.9	21707.8	1.4
2007	17011.8	7822.4783	1080825	1012733	7922.1	24933.8	1.5
2008	17986.9	7658.3971	1136372	1069326	8189.3	26176.2	1.5
2009	17601.6	7441.3016	1192137	1105111	8223.5	25825.1	1.5
2010	18447.9	7691.8446	1248120	1160128	8923.5	27371.4	1.5
2011	20283.8	8222.6488	1294053	1208646	9938.3	30222.0	1.5
2012	21386.2	8356.0492	1340167	1258819	10518.8	31904.9	1.5
2013	21977.4	8355.6577	1386471	1304669	10901.4	32878.8	1.5
2014	22585.8	8542.3409	1432965	1332657	11384.0	33969.9	1.5
2015	23166.0	8685.4969	1479650	1376074	11951.9	35117.9	1.5
2016	23912.2	8770.5043	1518607	1412305	12386.6	36298.9	1.5

Fuente: elaboración propia con base en BCR (página web, base de datos) y datos demográficos de DIGESTYC El Salvador; y de migración de CEPALSTAT.

El gráfico 3.2.1 muestra el contraste entre el PIB corriente asumiendo que la población no hubiese emigrado (PIB corriente con aporte), frente al PIB corriente observado, ambos con el nuevo sistema de cuentas nacionales.

Gráfico 3.2.1. Comparación del PIB corriente observado y el PIB corriente con aporte de las personas emigradas, asumiendo que se queden en el país. Millones de dólares.



Fuente: elaboración con base en la tabla 3.2.2.

También puede verificarse que el ingreso nacional bruto, con la participación productiva en el PIB de los emigrantes, es superior al ingreso nacional bruto disponible observado, que agrega las remesas al ingreso nacional bruto observado, esto se puede ver en la tabla 3.2.3.

Tabla 3.2.3. Ingreso nacional bruto (INB) con el aporte de los emigrantes (si no emigran) y el ingreso nacional bruto disponible (INBD) que incluye las remesas netas de pagos de factores al resto del mundo. En millones de dólares.

Años	PIB corriente	PIB corriente con aporte	Ingreso nacional bruto con aporte	Ingreso nacional bruto disponible	Proporción: INB con aporte/INBD observado
2005	14698.0	19805.3	19315.0	17242.5	1.1
2006	15999.9	21707.8	21270.3	19034.4	1.1
2007	17011.8	24933.8	24477.6	20301.1	1.2
2008	17986.9	26176.2	25787.2	21344.5	1.2
2009	17601.6	25825.1	25269.1	20487.5	1.2
2010	18447.9	27371.4	26833.2	21539.0	1.2
2011	20283.8	30222.0	29603.8	23495.1	1.3
2012	21386.2	31904.9	31013.6	24501.4	1.3
2013	21977.4	32878.8	31886.5	25068.6	1.3
2014	22585.8	33969.9	32935.8	25786.1	1.3
2015	23166.0	35117.9	34027.2	26437.9	1.3
2016	23912.2	36298.9	35073.5	27262.5	1.3

Fuente: elaboración propia con base en BCR (página web, base de datos)

El planteamiento expuesto deja de ser un ejercicio especulativo de cálculo al momento de relacionarlo con la información que se desprende del modelo de dos sectores, que fundamenta la estrategia de desarrollo propuesta por el Departamento de Economía.

El planteamiento expuesto deja de ser un ejercicio especulativo de cálculo al momento de relacionarlo con la información que se desprende del modelo de dos sectores, que fundamenta la estrategia de desarrollo propuesta por el Departamento de Economía (ver sección 6.2 de esta edición). En el modelo se predice que el PIB puede elevarse en aproximadamente dos veces en un quinquenio, como consecuencia de la mayor eficiencia que generan las políticas redistributivas, y en aproximadamente cuatro veces en una década, lo que implica que la economía potencialmente es capaz de absorber la población emigrada e incluso elevar los ingresos de toda la población laboral, toda vez que se ejecuten las políticas económicas adecuadas.

Por otro lado, los vínculos y dinámica que sugiere el análisis de las matrices insumo producto, abordadas en el apartado 3.1, muestran las potencialidades de la economía salvadoreña para desarrollar un mercado interno capaz de absorber toda la fuerza de trabajo que se genera en el país; sin embargo, es necesario que se aplique una estrategia que permita desplegar las potencialidades internas de la economía del país, subutilizadas en la actualidad por la implementación de políticas económicas equivocadas.

3.2.3 Conclusión

La corrección realizada del PIB por el BCR, eliminando la sobreestimación del antiguo sistema de cuentas nacionales, complica el panorama para impulsar una política redistributiva pero no la vuelve imposible, especialmente porque permitirá, mediante una estrategia de desarrollo, que la economía eleve su eficiencia al punto de generar aumentos en el PIB capaces de absorber la fuerza de trabajo que el país genera reduciendo sustancialmente la emigración y elevando los salarios e ingresos de la población trabajadora.

4.

Economía del conocimiento

Resumen

La presente sección inicia con una revisión de los planteamientos del economista J.A. Schumpeter sobre el desarrollo económico, su importante influencia en la economía del conocimiento y en las ideas de innovación y progreso tecnológico.

Un objetivo es destacar la importancia de un rol activo de los empresarios en el marco de la redistribución del ingreso para promover el desarrollo económico y social con una perspectiva de conocimiento.

Asimismo, revisa los principales elementos de la Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología de El Salvador para conocer la visión de innovación que es impulsada desde las políticas públicas.

4.1. Introducción: la innovación como clave de la economía del conocimiento

La economía del conocimiento ha sido definida como la economía en la cual se busca crear, distribuir y utilizar el conocimiento como principal motor del crecimiento y desarrollo económico. En este sentido, una economía del conocimiento se caracteriza por promover de forma sistemática mejoras en las habilidades educativas, tecnológicas e innovadoras de la población, garantizando de esta forma la calidad de la fuerza de trabajo expresada en una mayor destreza, maestría y creatividad.

La transición exitosa hacia una economía del conocimiento implica alta inversión pública y privada en educación de todos los niveles, la garantía de bienes y servicios básicos a la población para lograr una adecuada asimilación de conocimiento, la disponibilidad de infraestructura moderna para la creación y difusión de información, pero, sobre todo, necesita de alta inversión en investigación y desarrollo (I + D) que promueva una visión de crecimiento sostenible en el tiempo y sustentable con el medio ambiente.

El último elemento hace referencia al nivel de 'innovación' dentro de una economía, es decir, a los esfuerzos de investigación para fortalecer las capacidades productivas locales, garantizar una inserción adecuada en los mercados internacionales y una mejora en los indicadores de bienestar de la población.

Los mencionados escenarios son requisitos del nuevo paradigma económico centrado en la tecnología de la información y las comunicaciones, y permiten traer a cuenta los planteamientos del economista

de la tradición austriaca Joseph Alois Schumpeter (1883 – 1950)¹⁷, quien teorizó sobre la importante diferencia entre el 'crecimiento económico y el desarrollo económico'.

4.2. La influencia del pensamiento de Schumpeter en la idea de innovación

En términos muy simples, Schumpeter planteó que la diferencia fundamental entre crecimiento y desarrollo económico es cualitativa, es decir, que mientras el crecimiento económico se presenta cuando aumentan los indicadores de la producción y el ingreso, el desarrollo económico acontece solo si el incremento en los indicadores, a su vez, se traduce en una mejora cualitativa en las condiciones de la producción y de las condiciones de vida de la población.

Schumpeter concuerda con la visión marxista de la economía como un proceso y enfatiza en que la economía es un proceso histórico único y en el cual no se puede retroceder¹⁸, que cambia sin cesar su propia constitución, creando y destruyendo mundos culturales uno tras otro (Schumpeter, 1978, p. 9). En este sentido, afirma que el análisis económico presenta al menos dos alcances:

1. Un aparato conceptual que permite formular relaciones entre cantidades económicas y resultados exactos.
2. La clasificación de todos los factores que pueden ser causantes de cambios en el mundo económico.

Para explicar su idea sobre el desarrollo o "cambios revolucionarios" en la economía, el autor estructura su propia función de producción, en la cual presenta al nivel de producción de la economía en dependencia de diversos factores:

$$Q = F(K, N, W, T, Z) \quad (\text{ec. 4.1})$$

Donde:

Q: Nivel de producción de la economía

K: Maquinaria, equipo e infraestructura

N: Recursos Naturales

W: Fuerza de trabajo (fuerza física y conocimientos rutinarios)

T: Tecnología e innovación

Z: Aspectos socio culturales.

En su exposición Schumpeter realiza una reclasificación de los factores de la producción total y presenta a la maquinaria y equipo, recursos naturales y fuerza de trabajo como 'factores productivos o materiales' (P). Por tanto, es posible re expresar la función como:

$$Q = F(P, T, Z) \quad (\text{ec. 4.2})$$

17 Joseph Alois Schumpeter (1883 – 1950) fue un economista austriaco-estadounidense. Su Teoría del desarrollo económico constituyó una respuesta a la Teoría del equilibrio general vigente desde 1879, expuesta principalmente por Jevons, Walras, Edgeworth y Pareto, entre otros economistas neoclásicos.

En 1912, Schumpeter publica el libro *Teoría del Desarrollo Económico*, en el cual condensa su análisis evolucionista del capitalismo. El pensamiento de Schumpeter se nutrió de la visión histórica de Marx, la teoría del valor clásica de Smith y Ricardo, la vigente teoría del equilibrio general neoclásica y los aportes de sus predecesores austriacos Menger, Wieser y Böhm-Bawerk, entre otros maestros.

18 En el prólogo a la edición española de *Teoría del Desarrollo Económico* de 1944, Schumpeter califica a esta obra como una teoría del capitalismo y critica a la teoría tradicional por no hacer el esfuerzo de tratar el problema económico en su evolución, y en vez de esto, tratar de resolver por medio de esquemas estáticos y estacionarios, fenómenos que no pueden existir bajo condiciones estáticas y que solo aparecen en el proceso de evolución. Creía firmemente en que el punto de vista evolucionista cambia no solo la teoría económica sino también la perspectiva de los problemas prácticos de cada tiempo (Schumpeter, 1978, p. 11).

Donde el aumento en la producción depende de la tasa de cambio de los factores productivos (P), la tasa de cambio de la tecnología (T) y la tasa de cambio de los factores socio – culturales (Z).

De esta segunda nomenclatura de la función de producción es posible diferenciar entre 'los factores del crecimiento y los factores del desarrollo' de Schumpeter:

1. Componentes del crecimiento económico: impulsado por el cambio, lento y gradual (de los factores productivos), dando lugar a los "hechos técnicos" dentro del sistema.
2. Fuerzas del desarrollo económico: impulsado por los cambios tecnológicos y socio culturales (el cambio en los 'factores inmateriales', en contraposición a los factores materiales o productivos de la función) que ejercen un impacto decisivo y dinámico en la economía y la sociedad, dando lugar a lo que Schumpeter denominó "hechos de la organización social"

Schumpeter explica que solamente los cambios tecnológicos y socio culturales son capaces de generar otros cambios que alteran el marco o curso tradicional de la dinámica productiva.

Schumpeter explica que solamente los **cambios tecnológicos y socio culturales** son capaces de generar otros cambios que alteran el marco o curso tradicional de la dinámica productiva¹⁹. Dada la constitución de los "hechos de la organización social", Schumpeter reconoce una fuerza fundamental que mueve a la producción capitalista, esta es el **fenómeno tecnológico** y con él, el proceso de **innovación tecnológica**²⁰.

Reconoce en la 'innovación' el motor del desarrollo económico o –como tuvo a bien llamar al verdadero cambio dentro de la economía– del 'desenvolvimiento económico':

El desenvolvimiento económico en nuestro sentido, es un fenómeno característico, totalmente extraño a lo que puede ser observado en la corriente circular, o en la tendencia al equilibrio (crecimiento económico). Es un cambio espontáneo y discontinuo en los cauces de la corriente, alteraciones del equilibrio, que desplazan siempre el estado de equilibrio existente con anterioridad. Nuestra teoría del desenvolvimiento no es si no, el estudio de este fenómeno y los procesos que le acompañan. (Schumpeter, 1978, p. 75).

4.3. El empresario innovador de Schumpeter

Montoya (2004) afirma que, aunque Schumpeter compartía la visión de Marx de que los procesos económicos son orgánicos y que el cambio surge desde dentro del sistema, también tomó la idea neoclásica de empresario de Walras, pero, en lugar de una figura pasiva como la del equilibrio general, Schumpeter estructuró la noción del empresario como agente activo del proceso económico.

Schumpeter incorpora la necesidad de contar con un promotor del progreso técnico al que denominó 'empresario innovador' como agente que propicia el desenvolvimiento económico. En su teoría, el

19 A estas transformaciones Schumpeter las denomina el proceso de mutación industrial, que, desde su óptica, transforma la estructura económica desde dentro y da paso a un proceso de 'destrucción creativa' como un fenómeno intrínseco al capitalismo.

20 Las innovaciones relevantes para Schumpeter están en sintonía con algunos de los objetivos de la economía del conocimiento. Entre las innovaciones radicales es posible identificar:

- La introducción de nuevos bienes de consumo en el mercado.
- Surgimiento de nuevos métodos de producción y transporte.
- Apertura de nuevos mercados.
- Generación de nuevas fuentes de oferta de materia prima.

autor afirma que el empresario no puede ser cualquier empresario, si no, aquella persona que tiene capacidad e iniciativa para proponer y realizar nuevas combinaciones de medios de producción, es decir, aquella persona capaz de gestionar innovaciones²¹ (Schumpeter, 1978, p. 84).

...el empresario no puede ser cualquier empresario, si no, aquella persona que tiene capacidad e iniciativa para proponer y realizar nuevas combinaciones de medios de producción, es decir, aquella persona capaz de gestionar innovaciones.

Por tanto, Schumpeter plantea que sin el empresario innovador es imposible transformar la organización económica y social, aunque es posible detonar variaciones en los factores productivos y verificar 'hechos técnicos' asociados al crecimiento, el desarrollo se vuelve inalcanzable.

4.4. La pérdida de eficiencia de la inversión en El Salvador

.....

Esta idea de Schumpeter enlaza con el planteamiento del Departamento de Economía UCA (2017b) que, a partir de una visión marxista, afirma que la tendencia decreciente en la eficiencia de la inversión privada en El Salvador se debe principalmente a que el sistema de explotación capitalista del trabajo ha perdido el nivel ideal de los parámetros de su funcionamiento²².

Con una visión de desarrollo distinta a la de Schumpeter, que ubica a la fuerza de trabajo en los factores del crecimiento y la excluye del desenvolvimiento, el Departamento de Economía UCA (2016b) reconoce el papel dinamizador del empresario en la búsqueda del bienestar y enfatiza en que el desarrollo económico solamente es posible si se incrementa la participación del trabajo dentro de la economía y se elevan considerablemente los niveles de inversión pública y privada en el desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral.

En este sentido, para explicar el pobre desempeño de la actividad económica es necesario señalar el impacto de la **actitud pasiva** de los empresarios a la hora de invertir en la fuerza de trabajo, en sus habilidades y potencialidades y enfatizar en que la actividad productiva, más bien, se ha concentrado en obtener ganancias de corto plazo en actividades de importación, comercio y servicios que se caracterizan por pagar bajos salarios y ofrecer empleos precarios y de poca preparación de la fuerza de trabajo (Departamento de Economía UCA, 2016b, p. 60 y 61).

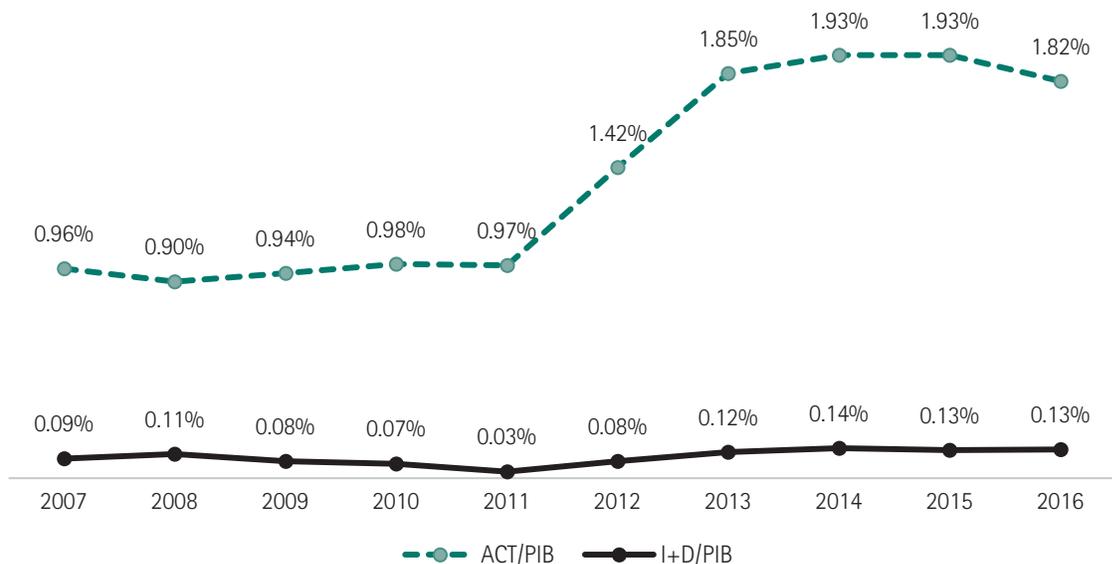
21 En la misma línea, expone que no se puede considerar empresa a cualquier organización productiva que cae en la rutina, si no a aquella empresa que introduce nuevas combinaciones de factores y nuevas formas de organización industrial (Schumpeter, 1978, p. 84).

22 1. Cobertura plena del valor de la fuerza de trabajo; 2. condiciones de partida del modelo fundamental de reproducción, y 3. tasas de acumulación económicamente eficientes. Para una ampliación de estos parámetros revisar la sección 3 de *Análisis Socioeconómico de El Salvador segundo semestre de 2016*.

La revisión de las estadísticas e indicadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de El Salvador (CONACYT) de 2011 y del Nuevo CONACYT de 2017 permiten observar que el gasto en Actividades de Ciencia y Tecnología (ACT)²³ y el gasto en investigación y desarrollo (I+D), que forma parte de las actividades, participan en una proporción muy baja del PIB. La evolución de los gastos mencionados entre los años 2007 y 2016 es evidente en el gráfico 4.1.

El análisis del comportamiento del gasto muestra que —aunque la proporción del PIB que se destina a ACT es creciente hasta el año 2015— este ha alcanzado un máximo de apenas 1.93 %. Por su parte, el gasto en I+D presenta un comportamiento estable en una bajísima proporción del PIB que alcanzó un máximo de 0.14 % en 2015.

Gráfico 4.1. Evolución del gasto en ACT e I+ D como porcentaje del PIB. El Salvador 2007-2016



Nota: El dato para 2012 es estimado.

Fuente: elaboración propia con base en información de CONACYT (2011 y 2017).

Asimismo, la información brindada por CONACYT a partir del año 2013 permite conocer el aporte sectorial al gasto en ACT en El Salvador. Estas actividades son desarrolladas por el Gobierno (GOES), las Instituciones de Educación Superior (IES) y las empresas.

La contribución de los empresarios se mantiene muy por debajo de las IES y el GOES y en un promedio de 0.05 % del PIB.

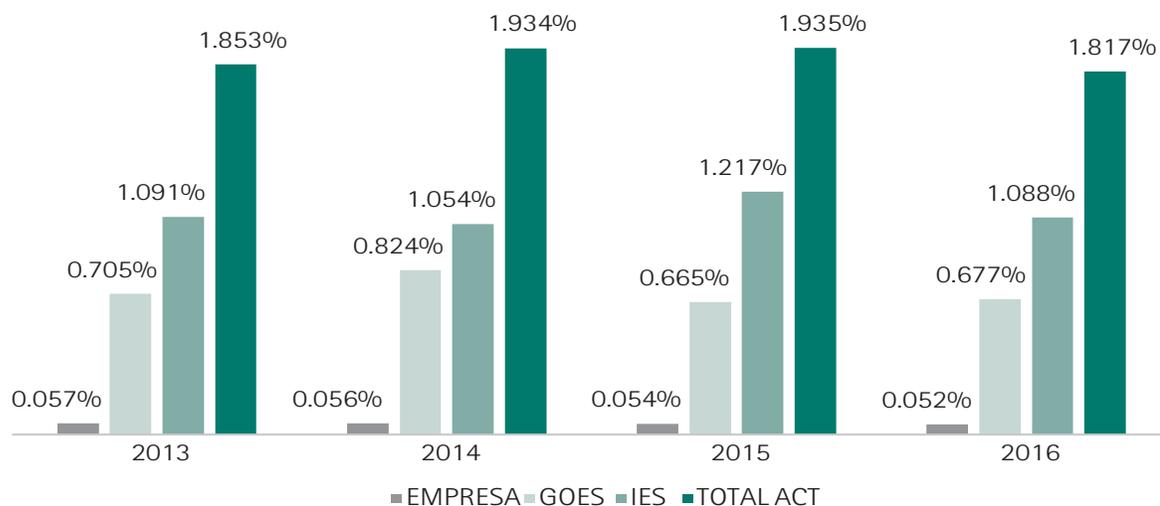
El gráfico 4.2 muestra cómo entre 2013 y 2015, en el total de gasto en ACT, son las IES (seguidas del gobierno) las que tienen una mayor participación. La contribución de los empresarios se mantiene muy por debajo de las IES y el GOES y en un promedio de 0.05 % del PIB.

23 Las ACT poseen tres componentes detalladas a continuación:

1. Investigación y Desarrollo (I+D) en ciencias sociales, ciencias médicas, ciencias agrícolas, ciencias exactas y naturales, humanidades e ingeniería y tecnología.
2. Enseñanza y formación científica y técnica (EFCT) en los niveles de doctorados, maestría, licenciaturas y técnicos superiores.
3. Servicios Científicos y Técnicos (SCT) como bibliotecas, museos, traducciones, monitoreo climatológico, prospección, estadísticas, normalización, asesorías y patentes.

Por tanto, la baja participación del gasto en ACT e I+D es uno de los factores más importantes para explicar el bajo desarrollo tecnológico del país e indica que la fuerza de trabajo se encuentra operando con una calidad inferior a la normal que está muy por debajo de las potencialidades de la fuerza laboral de países líderes en conocimiento.

Gráfico 4.2. Participación sectorial en el gasto en ACP como porcentaje del PIB. El Salvador 2013 - 2015



Fuente: elaboración propia con base en información de CONACYT (2011 y 2017).

Además, esta situación imposibilita a la economía el aprovechamiento del denominado 'bono demográfico' que, según la teoría de la transición demográfica, coloca a El Salvador en un momento privilegiado para el desarrollo, con el 72 % de la población en edad potencialmente productiva y, solamente, un 28 % de personas en edades dependientes.

Los niveles insuficientes de inversión pública e inversión privada en educación y formación técnica de la fuerza de trabajo obstaculizan de manera significativa la capacidad innovadora de la economía. Es necesario resaltar que en una economía de mercado y con un Estado reducido en capacidades reguladoras y de inversión pública, la responsabilidad de inversión para elevar los indicadores tecnológicos y mejorar los parámetros de eficiencia de la economía, recaen en el sector empresarial.

Los niveles insuficientes de inversión pública e inversión privada en educación y formación técnica de la fuerza de trabajo obstaculizan de manera significativa la capacidad innovadora de la economía.

Ante esto, surge la pregunta: ¿es necesario un "empresario innovador" salvadoreño al estilo de Schumpeter? El Departamento de Economía de la UCA (2017b) afirma:

Los empresarios deben estar dispuestos a ver reducidos inicialmente sus ingresos en calidad de excedentes de explotación con el fin de dirigir estos recursos a realizar importantes inversiones en la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo, en la configuración de innovaciones y nuevas tecnologías de modo que el capital variable o monto del PIB que se destina al desarrollo de los trabajadores se eleve de manera considerable. (p.126)²⁴.

24 Para una mejor comprensión de las estimaciones de la propuesta de desarrollo del Departamento de Economía de la UCA, revisar la sección 6 del *Análisis Socioeconómico de El Salvador, año 2017*, en cuanto a los programas redistributivos del Estado, página 95.

La propuesta concreta del Departamento de Economía es triplicar el monto de participación de los trabajadores en el PIB a través de dos mecanismos: (1) aumento de las remuneraciones de los trabajadores (debe primar el empresario innovador y agente activo del desarrollo); y (2) aumento de la participación del Estado a través de inversión social²⁵.

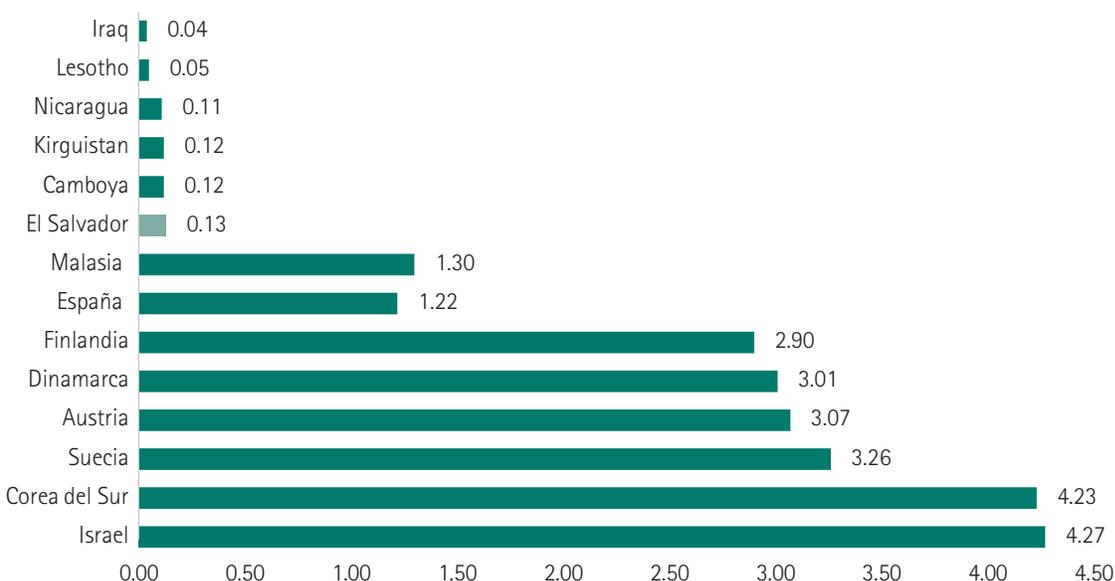
4.5. El papel del Estado en la economía del conocimiento

A lo largo de esta sección se ha podido observar cómo el afán de excedentes de explotación sostenibles requiere un papel activo y dinamizador por parte del empresario, ya sea un empresario innovador al estilo de Schumpeter o un empresario innovador y potenciador de la fuerza de trabajo como fundamento para el desarrollo. En esa línea, el papel del empresario es funcional al sistema, pero no se puede dejar a un lado la importancia del papel del Estado para garantizar educación, preparación técnica y conocimientos de calidad para la transformación de la economía.

La evidencia empírica muestra que –aunque la economía del conocimiento constituye una estrategia de desarrollo basado en la desregularización de los mercados y una baja participación del Estado en la economía– ninguna experiencia exitosa puede presumir de haber consolidado altos indicadores de crecimiento y bienestar sin el respaldo de importantes montos de inversión pública para diseñar e implementar las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

A continuación, un gráfico comparativo de la participación de la inversión pública en I + D como porcentaje del PIB en diferentes países (gráfico 4.3).

Gráfico 4.3. Inversión en I+D como porcentaje del PIB año 2015, varios países



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

25 La propuesta implicaría un aumento de la inversión social hasta USD 2 000 millones y un incremento salarial de USD 7 305.3 millones, que derivaría en una participación de los trabajadores (inversión social más salarios) en el producto (PIB) sería de USD 20 143.9 millones en 2022, que representaría aproximadamente 2.8 veces el capital variable de 2013. Las proyecciones indican que, a la mitad de este proceso de ajuste de la inversión social y los salarios, 2017, todavía los capitalistas retienen, suponiendo que todo sigue igual, más de 9 mil millones de dólares en concepto de excedentes de explotación. (Departamento de Economía, 2017, p. 99 – 100).

En el gráfico 4.3 es claro que El Salvador se ubica entre los países de más baja inversión en I+D como proporción del PIB, con 0.13 %, solamente por encima de economías como las de Nicaragua, Kirguistán y Camboya y, muy por debajo de España o Malasia que dedican al menos 1.3 % de su presupuesto a la investigación para el desarrollo.

En el mismo gráfico es posible observar que el porcentaje de inversión en I+D de las economías del conocimiento consolidadas alcanza los tres puntos porcentuales en los casos de Dinamarca, Austria y Suecia e, incluso, supera los 4 puntos porcentuales para los casos exitosos de Corea del Sur e Israel.

En la misma línea, una postura más equilibrada entre las responsabilidades privadas y públicas en el desarrollo basado en el conocimiento es presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL:

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación que sientan las bases para la generación de las capacidades endógenas en dichas áreas deberían ir de la mano de las políticas que apuntan al fortalecimiento de los actores que participan en el proceso innovador, por ende, las políticas de ciencia, tecnología e innovación tienen una relación muy estrecha con las políticas de desarrollo productivo e industrial impulsadas desde los gobiernos. (CEPAL, 2008, p. 131).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017) reconoce la importancia de orientar gasto público a la promoción del conocimiento y afirma que es obligación de los gobiernos generar diagnósticos rigurosos para identificar políticas de desarrollo de las habilidades de la fuerza de trabajo a lo largo del ciclo de su vida.

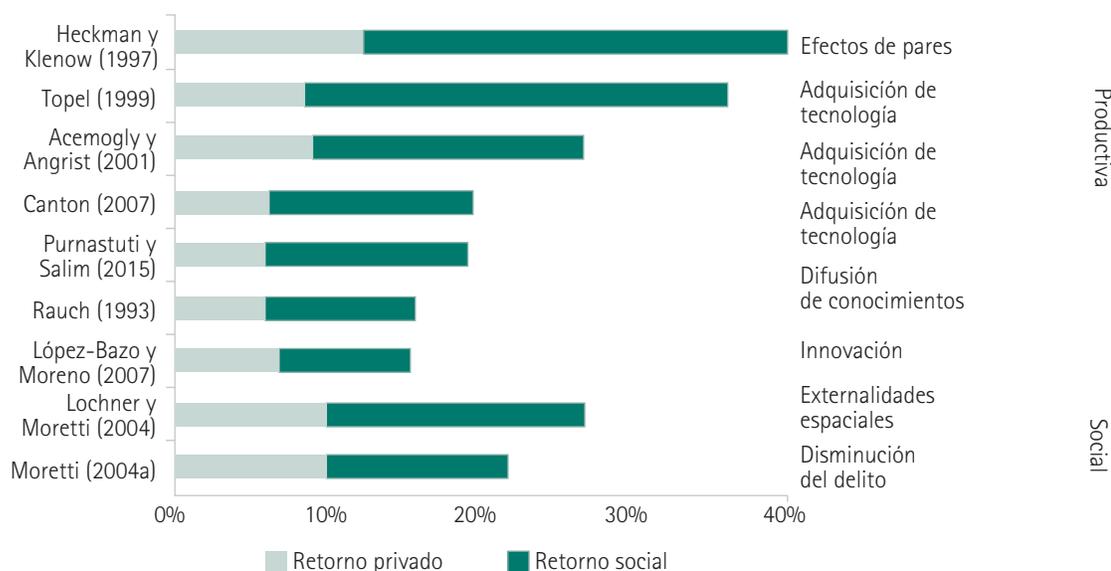
Entre las razones del BID para promover un rol activo de los gobiernos en la economía del conocimiento se encuentran:

1. La producción de habilidades genera externalidades económicas y sociales importantes.

Sostiene que las capacidades productivas de la economía aumentan ante una fuerza de trabajo calificada y que esto facilita la adopción y difusión de nuevas tecnologías e ideas. También, apela al desarrollo de habilidades de convivencia: personas que participan de forma activa en sus comunidades, tienen menos posibilidades de cometer delitos y practican sus obligaciones ciudadanas.

En el gráfico 4.4 se pueden observar los retornos privados y retornos sociales estimados desde la literatura económica sobre diferentes rubros de la inversión en educación, ciencia y tecnología.

Gráfico 4.4. Retornos privados y retornos sociales de la inversión en educación, varias estimaciones



Fuente: tomado de *Aprender mejor, políticas públicas para el desarrollo de habilidades*, BID (2017, p.119)

Mientras los 'retornos privados' representan el incremento en los ingresos individuales como resultado de un año adicional de educación, los 'retornos sociales' son un indicador del incremento en los ingresos de la economía como resultado de aumentar en un año la escolaridad promedio.

El BID (2017) plantea que la intervención del gobierno es fundamental para acercar a los individuos los retornos de la inversión en educación, ya que, habitualmente los retornos sociales son tan grandes como los propios retornos privados, pero que los individuos no capturan esos retornos sociales y sus decisiones sobre el desarrollo de habilidades se basa únicamente en sus retornos privados.

2. La provisión de educación pública propicia el desarrollo con equidad.

La educación pública contribuye a cerrar la brecha de desarrollo personal, familiar y social de las personas que nacen en los hogares más pobres con respecto a las personas que nacen en hogares de mayores ingresos. La formación de la fuerza de trabajo para cortar el círculo vicioso del desarrollo con exclusión.

La educación pública contribuye a cerrar la brecha de desarrollo personal, familiar y social de las personas que nacen en los hogares más pobres con respecto a las personas que nacen en hogares de mayores ingresos.

3. El desarrollo de habilidades permite socializar y forjar una cultura común.

Al intervenir en el desarrollo de habilidades, el gobierno puede influir en el desarrollo de las ideas, en la visión de convivencia e ideario alrededor del trabajo que genera la estructura de valores impartidos a través de la currícula educativa. Es decir, que cualquier gobierno puede aprovechar la implementación de políticas científicas para levantar una sociedad basada en el bienestar y el progreso.

Por tanto, desde las diferentes posturas sobre el desarrollo económico, se reconoce la importancia de generar una alianza sostenible entre las iniciativas privadas y las iniciativas públicas para la creación, difusión y distribución de conocimiento.

4.6. La Política Pública para la economía del conocimiento en El Salvador

.....

El Salvador cuenta con un importante instrumento para promover una estrategia de desarrollo como la economía del conocimiento a través de la Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (PICT), elaborada de forma conjunta por la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía. La política fue presentada en el año 2012, dando origen al actual Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.

La PICT presenta una visión de país cuyo desarrollo económico y social está basado en el conocimiento científico, en el conocimiento tecnológico y en la innovación. Para consolidar esta visión y resolver problemas de débil formación profesional, escasa investigación científica y baja adopción tecnológica, echa mano de los siguientes objetivos específicos²⁶:

- a. Generar bienes públicos y fortalecer el entorno de la investigación (I), el desarrollo (D) y la innovación (i).

.....
26 Puede observarse cómo el diseño y adaptación de las políticas de conocimiento están en la línea de la visión de Schumpeter sobre el desarrollo basado en la competitividad, que solamente es factible ante empresarios innovadores (emprendimientos innovadores).

- b. Fortalecer la (I+D+i)
- c. Apoyar el desarrollo empresarial para el incremento de su productividad y competitividad.
- d. Estimular el emprendimiento innovador.
- e. Difundir y promover la adopción tecnológica y la absorción de I+D+i en la sociedad salvadoreña.

La PICT es clara en el tipo de innovación que busca promover y resalta la importancia de la 'innovación social y la innovación empresarial' entendida la primera, de forma integral y sistémica, como un proceso social de elaboración e incorporación de nuevas ideas para la solución de problemas y desafíos de la sociedad, a la base de una organización novedosa entre las personas, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas.

Por su parte, la 'innovación empresarial' consiste en la incorporación de un nuevo y significativo mejorado producto, proceso, método de comercialización y organización dentro de la empresa (PICT (2012), p. 15).

Por tanto, la PICT sintetiza una visión sobre la innovación totalmente compatible con el espíritu innovador de una estrategia convencional de desarrollo centrada en el conocimiento y el progreso tecnológico:

... la innovación como uno de los indicadores básicos de la competitividad, junto a la estabilidad macroeconómica, el marco institucional, la infraestructura, la eficiencia del mercado laboral, la educación, el desarrollo tecnológico, el tamaño del mercado, la sofisticación de la empresa o del mercado fide la em. La innovación necesita que el entorno le sea favorable y esta es una tarea en la que deben implicarse tanto el sector público como el privado. (PICT, 2012, p. 14).

4.7. Conclusiones

Una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento y en la innovación necesita de lineamientos concretos sobre la forma de mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo y, que esta medida, a su vez, se traduzca en una mejora de la productividad y de los retornos sociales y económicos para la población y el sector productivo del país.

En esta dinámica es clave el papel del sector empresarial, que debe tener la voluntad de participar de la estrategia a través del incremento en las remuneraciones y la inversión privada en las características de la fuerza de trabajo. Debe existir una especie de empresario innovador al estilo de Schumpeter como agente activo del progreso tecnológico, pero que, acorde a las necesidades de la población salvadoreña, también esté dispuesto a invertir en elevar la calidad normal de la fuerza laboral, sus competencias y potencialidades. Todo, a la expectativa de aumentar los excedentes de explotación.

Tanto las medidas de redistribución vía salarios como las decisiones sobre la inversión de los privados, deben estar complementadas por un importante componente de inversión pública que eleve la proporción del gasto en I+D y permita aspirar a los resultados positivos sobre el bienestar de los países líderes. En este tema, la PICT, sus objetivos y estrategias de implementación constituyen un importante punto de partida.

Debe existir una especie de empresario innovador al estilo de Schumpeter como agente activo del progreso tecnológico, pero que, acorde a las necesidades de la población salvadoreña, también esté dispuesto a invertir en elevar la calidad normal de la fuerza laboral, sus competencias y potencialidades.

5.

Un intento de relacionar el poder económico y la política

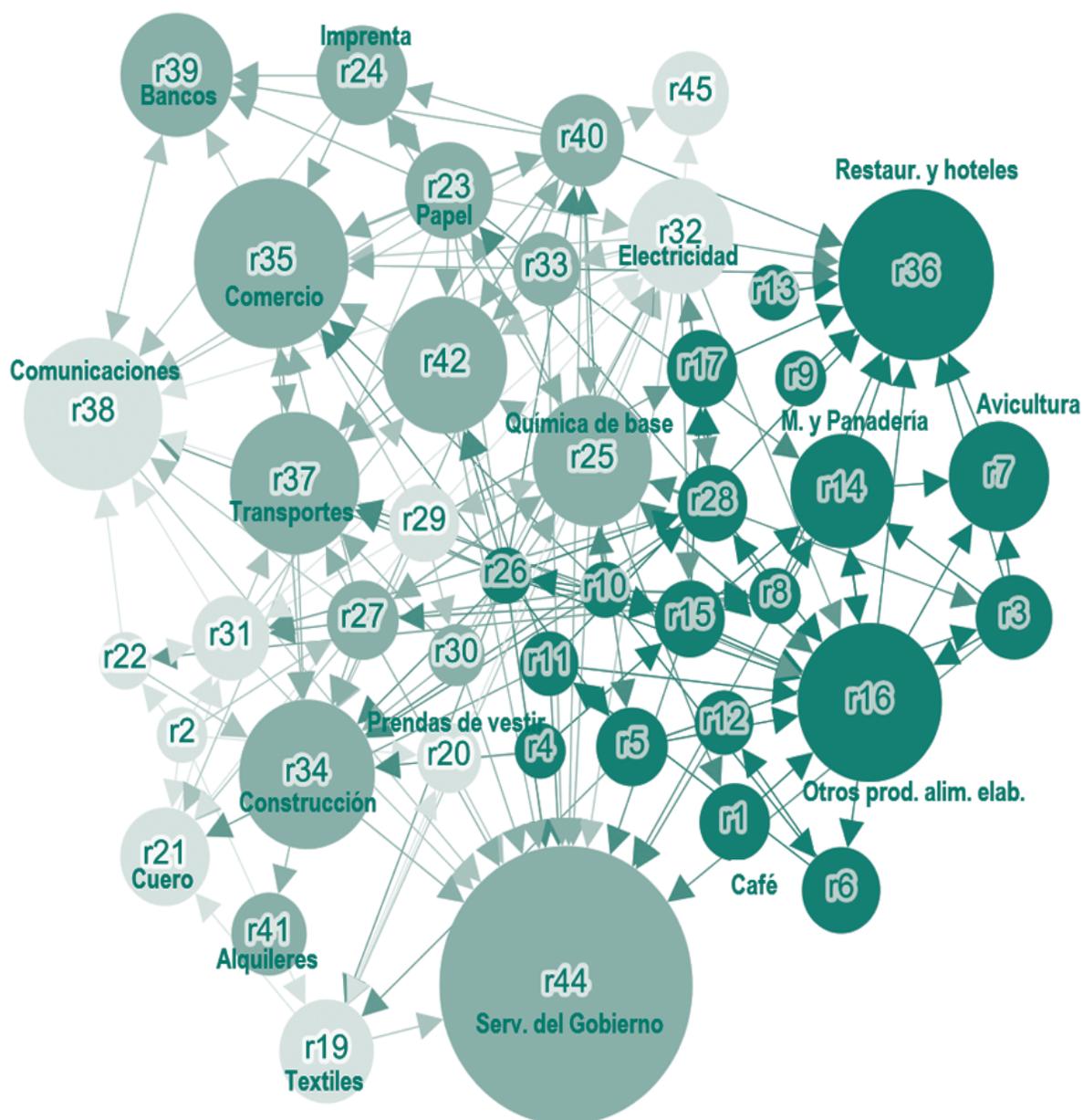
Esta sección lleva un objetivo modesto consistente en evidenciar, a través del método de grafos, cómo los nodos más fuertes económicamente se vinculan a los nodos de los partidos más fuertes políticamente, la relación que básicamente se construye con las donaciones, no debe ser considerada de ninguna manera como comprobación o evidencia de una determinación de sectores económicos de presión sobre los partidos políticos ni viceversa, ni mucho menos en cuanto a su desempeño gubernamental, lo único que puede decirse es que existe un vínculo y este está influido por el poder, por un lado, en el ámbito económico y, por otro, en el ámbito político. Se construye, con este fin, un grafo de la economía salvadoreña para el 2011, el cual da una primera evidencia de las relaciones de los sectores económicos con los partidos políticos

Dejamos una investigación más detallada partiendo de esta metodología y combinándola con otras para futuras presentaciones.

5.1. Introducción

Para 2011 el grafo únicamente de 45 sectores económicos muestra básicamente la formación de tres grupos económicos, estos clusters se determinan mediante el algoritmo de modularidad. Por otro lado, dentro del cuerpo global del grafo cualquier nodo que se encuentra en su centro, expresa su poder de grado, es decir, el poder de la suma de entradas o salidas que tiene ese nodo, o bien, manifiesta la cantidad de sus compras y ventas. En este sentido, destacan, para este año, el sector comercio, y aún más, la química básica. Por último, el tamaño del nodo expresa el poder de cada sector en función de las relaciones directas e indirectas mediante el algoritmo de eigenvector. De este modo, el sector gobierno tiene la mayor cantidad de compras directas, pero su importancia también reside en que atrapa simultáneamente la mayor cantidad de relaciones indirectas. Un ejemplo de ello es el sector 41 de alquileres, el cual se vincula con textiles y éste a su vez con el sector gobierno, para este último sector, la primera es una relación indirecta y la segunda una directa.

Grafo 5.1. Poder económico, 2011. Agrupación determinada por modularidad, centro del sector, de acuerdo a su poder de grado, y tamaño del sector (nodo), de acuerdo a su eigenvector.



Fuente: elaboración propia con datos del BCR y el proyecto de la UCA (2018). Grafo elaborado en Gephi con distribución Yifan Hu proporcional²⁷.

Debe destacarse esto último lo cual es un rasgo positivo, pues de este modo, se revela la importancia que aún tiene el gobierno en el tejido económico. De cara al impacto de su gasto y en general de su política económica, el gobierno desde esta perspectiva, tiene un papel todavía relevante.

5.2. La relación del poder económico, empresarial y el poder político manifestado mediante el apoyo a los partidos políticos

Conservando las directrices de las construcciones de grafos del poder económico planteadas con anterioridad (en la sección 2.3), se muestra ahora la información concentrada para el año del 2011 de: a) información económica, a partir de las matrices insumo-producto a 45 sectores; b) información de un nutrido grupo de empresas (>1200) que cumplen, para ese mismo año, dos criterios: i) tener una facturación de más de 7 millones de dólares o ii) tener más de 100 personas ocupadas en su planilla; c) información sobre donaciones de particulares y de empresas hacia los partidos políticos, dichos actores también pueden pertenecer o no a sectores económicos identificados, formando más aristas en el grafo.

El grafo perfila un reto interpretativo, pero a la vez enriquecedor sobre el entramado político y económico.

Primera observación, en esta "red" los sectores económicos que más poder ostentan son: Comercio, 35; Gobierno, 44; Construcción, 34; Bienes inmuebles, 40; y Transportes, 37, realizando una conurbación y sojuzgamiento de los demás sectores. Segunda, existen cuatro clúster o grupos mediante la modularidad: el grupo del Gobierno (primer clúster), el del Comercio o Servicios (segundo clúster), Bancos y alquileres (tercer clúster) y, por último, Textiles (cuarto clúster). Tercera, destacan las grandes subredes empresariales del sector Comercio, Construcción y Bienes inmuebles. Esto mantiene una consistencia con lo observado en la economía y su terciarización, pues debe de observarse que la mayor cantidad del entramado de grandes empresas orbitan sobre sectores de servicios no de manufacturas. Cuarto, la subred política, en este caso limitada a las donaciones de personas y empresas a los partidos políticos, evidencia la polarización en beneficio de los dos grandes partidos: ARENA y FMLN. Los otros partidos se difuminan y marginan abajo y a la derecha del entramado de la red, manifestando, sin embargo, una relación con los sectores de química y caucho.

Además, el vínculo de los partidos políticos con los sectores económicos, no deja lugar a duda que los grandes partidos políticos están más cerca del sector servicios, comercio y de comunicaciones, es decir, están cerca de los sectores económicos poderosos, no lejos de ellos. Además, es ARENA quien se encuentra más cerca al sector 35 Comercio, que el FMLN, que le triplica en esta distancia.

Grafo 5.2. Sectores económicos (45), empresas (>1200 con más de 7 millones de ventas) y donaciones y apoyos a partidos políticos en El Salvador, 2011



Nota: Cada nodo representa o un sector (de los 45 existentes), o una empresa, o un partido político; las aristas y flechas representan la dirección de relación. Grafo realizado en Gephi, utilizando la distribución Fruchterman Reingold. Fuente: elaboración propia con datos del BCR y el proyecto de la UCA: "Democracia Política sin democracia económica: una aproximación a la persistencia de las desigualdades económicas en El Salvador (1970-2014)".

El análisis de grafos construye una “megared”: sectorial, empresarial y de partidos políticos y muestra la cercanía de ARENA y FMLN a los sectores poderosos, no a los más débiles. Es ARENA quien se encuentra más próximo a los nodos de mayor importancia: comercio y bancos; en cambio, el FMLN se encuentra más cerca, además del comercio, al sector de comunicaciones y textiles. Por otro lado, aunque es evidente, debe destacarse que el Gobierno como sector comprador ejerce todavía un poder en la red económica, y por tanto, queda demostrado el potencial impacto de su política económica.

5.3. Conclusión

Remarcando, los dos principales partidos políticos se encuentran cercanos a los nodos-sectores más importantes en la economía, destacándose cómo el partido político de ARENA tiene mayor proximidad con los sectores importantes de comercio y bancos.

En el contexto de este grafo aumentado y nutrido con mayor información, aún se encuentra al sector del gobierno, no solo en el centro del grafo, lo cual muestra su poder de grado y por tanto su poder de arrastre de otros sectores, sino que además su tamaño de nodo, muestra también que su impacto no solo está bajo relaciones directas, sino que penetra en el entramado económico impactándolo también de forma indirecta a partir de otros nodos (intermediarios), lo cual nuevamente deja en claro que todavía el gobierno tiene un muy importante poder e impacto potencial en la economía y la política de partidos.

6.

Ciclo político, gasto público y política redistributiva

En esta sección se abordarán dos temas: la influencia que los ciclos políticos han tenido en la asignación del gasto público y las posibilidades de estimulación de la actividad económica a través de la política redistributiva que se propone en el contexto de la estrategia de desarrollo sustentada en este informe.

6.1. Comportamiento del gasto público por unidades de gobierno 1974 – 2016

Resumen:

Este apartado tiene como propósito analizar el comportamiento de las asignaciones de gasto público efectivamente realizadas a las diversas unidades del Gobierno Central, para el período comprendido entre 1974 y 2016, con la finalidad de comprender mejor y analizar los diversos cambios económicos y políticos que se dieron en dicho lapso; para lo cual se dividió en varios sub-períodos: 1974 – 1979, 1980 – 1988, 1989 – 1992, 1993 – 2002 y el último de 2003 a 2016. En cada uno de ellos se calculó una regresión para cada unidad de gobierno, donde se vinculó el gasto como variable dependiente con el PIB como variable independiente, dando como resultado dos indicadores importantes: uno es el grado de elasticidad que indica el nivel de respuesta que el gasto tiene respecto de cambios en el PIB; el otro es proveniente del R^2 que resulta de la regresión, que indica el nivel de correlación que existe entre el gasto y el PIB. Al interpretar el R^2 , este factor es indicativo de que el PIB en cierta medida influye en el nivel del gasto realizado, pero la parte que no explica el PIB se interpreta que corresponde a motivaciones políticas. A partir de ello se construye un indicador nuevo, que es el Índice Lazo (I. Lazo), que es derivado de restar a uno el R^2 dando como resultado (I. Lazo = $1 - R^2$) y su valor se interpreta como la influencia de consideraciones políticas en la determinación del gasto. Los resultados así obtenidos muestran cómo los diversos ciclos políticos influyen en los niveles de gasto público.

6.1.2. Introducción

A lo largo y ancho del mundo y en diversos momentos de la historia ha existido controversia sobre el monto global del gasto público, ya no se diga de su distribución entre las diversas clasificaciones del gasto, siendo la más polémica la que indica cómo se distribuye entre las diversas unidades de gobierno: órganos, ministerios, deuda, etc.

En este apartado se ha realizado un análisis *sui generis* acerca del comportamiento del gasto realizado entre las diversas unidades de gobierno, para ello se ha considerado una larga serie de tiempo que inicia en 1974 y finaliza en 2016, 43 años. A lo largo de ese período, la historia de El Salvador ha sido prolija

y variada, se ha transitado por la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, se experimentó una grave convulsa social, se negoció un acuerdo político que puso fin a una cruenta guerra interna, se aplicó el modelo neoliberal basado en el decálogo del Consenso de Washington, se le introdujo contenido social y también la izquierda accedió al poder.

Para cada uno de estos procesos, la dinámica del gasto público tuvo que responder a los requerimientos de cada situación, poniendo énfasis en determinados gastos y relegando otros. El contenido del apartado trata de dar respuesta a cuáles fueron los determinantes que influyeron en el gasto en las diversas unidades de gobierno para cada uno de estos procesos que experimentó la sociedad salvadoreña: para ello se procedió a calcular cuál fue la elasticidad de cada asignación de gasto respecto del PIB en cada uno de dichos procesos, de igual manera se calculó el grado de correlación o determinación del gasto respecto del PIB, lo que en econometría se conoce como el factor R^2 que tiene una explicación sencilla, su valor oscila entre un rango de cero a la unidad $[0 - 1]$, los valores cercanos a cero indican que el PIB tiene poca influencia en la determinación del gasto, por el contrario entre más se acerca a la unidad son indicativos que el PIB ejerce gran influencia en la determinación del gasto. Esta interpretación del factor R^2 conduce a la creación de un índice, que se ha denominado Índice Lazo (I. Lazo) que se interpreta de la siguiente forma: las asignaciones de gasto público en la práctica tienen dos grandes determinaciones, una de ellas es la del desenvolvimiento del PIB y que se mide a través del factor R^2 , la otra es política tomando en cuenta que para la fijación del gasto intervienen actores políticos, al Órgano Ejecutivo le corresponde determinar la propuesta de asignación de gasto y a la Asamblea Legislativa la responsabilidad de aprobar dichos gastos, entonces lo que no es explicado por razones económicas viene determinado por razones políticas.

Por lo anterior, el Índice Lazo se construye de la siguiente forma: $(I. Lazo = 1 - R^2)$, para cada momento histórico se ha calculado el I. Lazo para todas las asignaciones de gasto, los resultados son reveladores e interesantes para comprender el porqué de los énfasis de las asignaciones en diversos momentos históricos, así como de las caídas que experimentan.

6.1.3. Qué determina el gasto público: la evolución económica –pib o decisiones políticas

Una pregunta frecuente sobre el gasto público es ¿cuál es el nivel adecuado de gasto que cada unidad de gobierno debe realizar? Por lo general, hay desacuerdo al respecto. Actualmente, algunos consideran que el nivel de gasto de cada unidad es elevado y otros indican que es insuficiente, situación que se reproduce a lo largo y ancho del mundo. Lo que sí resulta claro es que en este ámbito se cumple con el principio económico de que 'las necesidades son ilimitadas y los recursos escasos'. Ante esta realidad la toma de decisión respecto del monto y destino del gasto es de tipo política. El Órgano Ejecutivo es el que tiene la potestad de proponer las diversas asignaciones del gasto y le corresponde al Órgano Legislativo aprobarlas; al hacerlo se constituyen en ley. Este es el procedimiento que se utiliza en las sociedades donde se cuenta con los pesos y contrapesos entre los diversos poderes de Estado que ha definido Montesquieu, básicamente: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Villanueva, s.f.).

En términos de Política Económica (PE), la determinación del gasto público es una de las variables en donde mejor se refleja la PE, ya que es factible acercarse con bastante precisión a las influencias que recibe o experimenta tanto por el lado económico como por el político. Una de las formas para poder definir dicha influencia es el análisis que se realiza a través del cálculo de la Elasticidad del Gasto respecto del PIB corriente, utilizando regresiones econométricas, mediante el uso de la siguiente ecuación:

$$G = A \cdot PIB^{\Omega} \quad (\text{ec. 6.1})$$

Que al linealizarla mediante la utilización de logaritmos naturales, se transforma de la forma siguiente:

$$\ln G = a + \Omega \cdot \ln \text{PIB} \quad (\text{ec. 6.2})$$

Donde:

G = gasto público

A = constante de la ecuación

Ω = el coeficiente de elasticidad del gasto respecto del PIB (a precios corrientes)

PIB = Producto Interno Bruto (a precios corrientes)

ln = es el logaritmo natural

Al realizar la regresión y considerar el factor de correlación R^2 , que es representativo del nivel en que la variable PIB explica el comportamiento de la variable G, de ahí que ante un R^2 elevado o cercano a 1, indica que la variable G tiene una alta explicación por el lado del PIB, mientras más reducido sea el R^2 la variable G tiene una explicación que se aleja de lo económico.

Se parte de que el Gasto Público tiene dos grandes explicaciones o motivaciones, por un lado de tipo económico y por el otro de tipo político, ello se refleja en el valor que toma el R^2 . A manera de ejemplo, un valor de R^2 de 0.98 significa que el nivel del gasto es explicado por una razón económica (PIB) en un 98 % y solo 2 % por cuestiones políticas, pero si el R^2 tiene un valor de 0.5, quiere decir que el gasto tiene una motivación de tipo económico de 50 % y que el restante 50 % es político. Lo más seguro es que los porcentajes dados de esta forma no sean exactos en sí para poder determinar el contenido económico y político de una decisión de política económica, pero al analizar diversos periodos los resultados de forma diacrónica, es decir, de forma comparativa pueden ser esclarecedores al respecto.

En un trabajo realizado hace varios años (Lazo, 1995), se analizó la serie de tiempo 1974-1992 respecto del comportamiento del gasto público en sus diversas variantes (por unidades de organización, por clasificación económica, por clasificación funcional y por clasificación en clases generales) y la serie se subdividió en tres, la primera comprendida de 1974 a 1979, que se consideró como de preguerra, la segunda de 1980 a 1988, donde el desarrollo de la guerra interna estuvo en su máxima expresión, y la tercera de 1989 a 1992 donde el conflicto interno comenzó a distender y se pasó a una etapa de búsqueda de una solución negociada, que arribó con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

Al respecto, se puede mencionar la hipótesis central con la que se realizó dicho trabajo:

la economía de guerra en que se desarrolló la sociedad salvadoreña, periodo donde el **presupuesto público** adquirió una categoría de apoyo al plan contrainsurgente; donde el manejo del **gasto público** y las recaudaciones fiscales **dejaron de ser un problema fiscal** –en la búsqueda de alcanzar fines de carácter económico–, **para fijarse metas políticas**, que para el caso se tradujeron en **un fin contrainsurgente**. (Lazo, 1995, p.8).

Para su comprobación se trabajó con tres vertientes: a) que la institucionalidad pública creada respondió a cada una de las tres subdivisiones de la serie de tiempo considerada; b) que las asignaciones de gasto realizadas respondieron a la situación particular de cada periodo, y c) que el R^2 resultante del cálculo de una simple regresión para determinar la elasticidad del gasto respecto del PIB también se adecuaría a las circunstancias particulares de cada periodo. A manera de resumen, en la tabla 6.1 se presentan las unidades públicas que fueron creadas en cada periodo, las asignaciones de gasto que recibieron (tanto las mayores como las menores) así como el R^2 y el factor de elasticidad.

Como se puede observar a partir de la información de la tabla 6.1, para cada periodo considerado existen circunstancias propias que inciden en la orientación del gasto público así como en la institucionalidad gubernamental.

Tabla 6.1.
Comprobación de hipótesis respecto del nivel de participación política en la determinación del gasto público, para los períodos: 1974-1979; 1980-1988 y 1989-1992. Con 1993-2002 y 2013-2016

Período	Unidades con más asignación	Unidades con menor asignación	Unidades creadas	R2 del Gasto Total	Elasticidad del Gasto Total
1974-1979	Educación, Salud y Trabajo (33.02%)	Planificación, Economía, Hacienda (15.47%)	Ministerio de Planificación, Ministerio de Comercio Exterior	0.984	0.852
1980-1988	Defensa, Seguridad y Gobernación (25.75%)	Planificación, Economía, Hacienda (8.55%)	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, Comisión Nacional de Restauración de Áreas, Comisión Nacional de Desplazados, Ministerio de Comunicaciones, Instituto Nacional del Café; Instituto Nacional del Azúcar, Corporación Salvadoreña de Inversiones	0.857	1.299
1989-1992	Defensa, Seguridad y Gobernación (24.05%)	Planificación, Economía, Hacienda (10.62%)	Tribunal Supremo Electoral, Policía Nacional Civil; Academia Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos, Fondo de Inversión Social, Secretaría de Reconstrucción Nacional, Fondo Nacional de Vivienda Popular, Comisión Nacional para la Paz	0.981	0.87
1993-2002	Educación, Salud y Trabajo (24.5%)	Planificación, Economía, Hacienda (4.9%)	Comité Nacional de Ciencia y Tecnología, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Superintendencia de Valores, Superintendencia de Pensiones, Centro Nacional de Registros, Banco Multisectorial de Inversiones	0.886	0.641
2003-2016	Educación, Salud y Trabajo (29.0%)	Planificación, Economía, Hacienda (4.8%)	Ministerio de Turismo, Ministerio de Medio Ambiente, Superintendencia de Competencia, Tribunal de Ética Gubernamental, Instituto de Acceso a la Información Pública, Autoridad de Aviación Civil, Autoridad Marítimo Portuaria, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones, Consejo Nacional de Administración de Bienes, Fondo Solidario para la Salud, Dirección Nacional de Medicamentos, Consejo Nacional de Energía, Consejo Nacional de Calidad.	0.976	0.909
1974-2016			43 años	0.985	0.983

Fuente: los datos para los períodos de 1974-1979; 1980-1988 y 1989-1992 se han tomado de Lazo, 1995. Para los años de 1993-2002 y 2003-2016 se han calculado a partir de los datos del *Informe de la Gestión Financiera del Estado* que para cada ejercicio fiscal publica el Ministerio de Hacienda.

En el período de 1974-1979, cuando la economía salvadoreña estaba influenciada por el modelo desarrollista con estilo keynesiano (con mayor preponderancia desde la esfera pública para que sirviera de plataforma de crecimiento económico), se realizaron una serie de grandes obras de infraestructura pública, entre las que destacan: dos centrales hidroeléctricas (Cerrón Grande y 15 de Septiembre), el aeropuerto de Comalapa y su autopista, el Centro de Gobierno, la geotermia en Ahuachapán, Hotel Presidente, el teatro Presidente, etc. El conjunto de unidades primarias del Gobierno que más aportes recibieron del presupuesto fueron aquellas destinadas a aspectos sociales: Educación, Salud y Trabajo que en su conjunto se llevaron el 33.02 % del total del gasto realizado. Las unidades con menores asignaciones estaban relacionadas con aspectos económicos: Planificación, Economía y Hacienda. Por su parte, el R^2 calculado fue de 0.984 que resulta ser el de mayor valor durante los períodos analizados y la elasticidad fue de 0.852, que significa que el gasto público experimentó una tasa de crecimiento que fue inferior a la del PIB.

Por otro lado, las instituciones creadas durante cada período responden al momento político. Así, se puede decir que en el período de 1974-1979 el interés estaba en cómo dinamizar la economía, pues se crearon instituciones como los ministerios de Planificación y el de Comercio Exterior.

Para el segundo período 1980-1988, cuando las condiciones internas de la sociedad salvadoreña estaban dominadas por el desarrollo del conflicto interno, la sociedad estuvo determinada por una economía de guerra y estaban en disputa tres grandes apuestas:

1. La reformista contrainsurgente, defendida desde el gobierno demócrata cristiano en alianza con estamentos militares, en la cual se aplicaron tres reformas: la agraria, la nacionalización de la banca y el comercio exterior; con el fin de restarle poder a la tradicional oligarquía terrateniente, así como restarle banderas de lucha a los sectores revolucionarios alzados en armas.
2. La apuesta de la oligarquía pretendía revertir las reformas y derrocar al movimiento insurgente para continuar con los privilegios que le fueron quitados a partir de las reformas y de que perdieran el poder político.
3. La apuesta insurgente que pretendía derrocar el poder existente oligárquico y reformista contrainsurgente.

Como puede derivarse del escenario planteado, la sociedad en su conjunto entró en una crisis sistémica. La respuesta desde las asignaciones presupuestales consistió en privilegiar las destinadas a Defensa, Seguridad y Gobernación con 24.05 %, las destinadas a apoyo económico se redujeron a 8.55 %. No obstante, hubo un cambio significativo en la institucionalidad que se creó o fortaleció para apoyar las reformas realizadas (como INAZUCAR, INCAFÉ, ISTA, FINATA, etc.) o también en apoyo directo al desarrollo del conflicto (CONADES, CONARA, Ministerio de Comunicaciones). Así pues, para dicho período el $R^2 = 0.860$ resulta ser el de menor valor; lo cual significa que para su determinación se incrementaron los factores políticos que influyeron respecto de los otros períodos, situación comprensible al considerar la Economía de Guerra que se experimentó durante esos años. Por otro lado, la elasticidad fue de 1.299, la más alta experimentada y que significa que el gasto presentó una tasa de crecimiento por arriba del dinamismo de la economía (PIB).

A partir de 1989 se iniciaron dos procesos, uno de ellos fue la continuidad del conflicto interno, pero con una clara tendencia a buscar una salida negociada. En febrero de dicho año, Alfredo Cristiani (Arena) ganó las elecciones presidenciales y en su discurso de toma de posesión, en junio, convocó al FMLN a establecer una mesa de diálogo que buscaba ponerle fin al conflicto²⁸ mediante un proceso pactado entre ambos bandos; así, en abril de 1990 en la sede de la ONU ubicada en Ginebra, delegaciones del Gobierno y del FMLN acordaron una agenda de negociación que sería mediada por enviados especiales del Secretario General de la ONU, este fue el inicio del proceso que arribó a la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992. Paralelamente, se puso en marcha la ejecución (prácticamente sin ninguna restricción) del modelo

28 Es importante aclarar que el FMLN lanzó su ofensiva más fuerte y contundente en noviembre de 1989 (al mismo momento en que se derrumbaba el Muro de Berlín).

neoliberal, aplicando para ello el decálogo del Consenso de Washington que implicó el desmontaje del modelo de Industrialización por la vía de la Sustitución de Importaciones (ISI).

Estas transformaciones implicaron nueva institucionalidad, por el lado de la firma de los Acuerdos de Paz se destaca la creación de las siguientes unidades: Tribunal Supremo Electoral, Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos, Comisión Nacional para la Paz, Secretaría de Reconstrucción Nacional. Mientras que por la aplicación del neoliberalismo sobresalen: Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Vivienda Popular; así como la desaparición del Ministerio de Comunicaciones, el Instituto Regulador de Alimentos (IRA), etc.

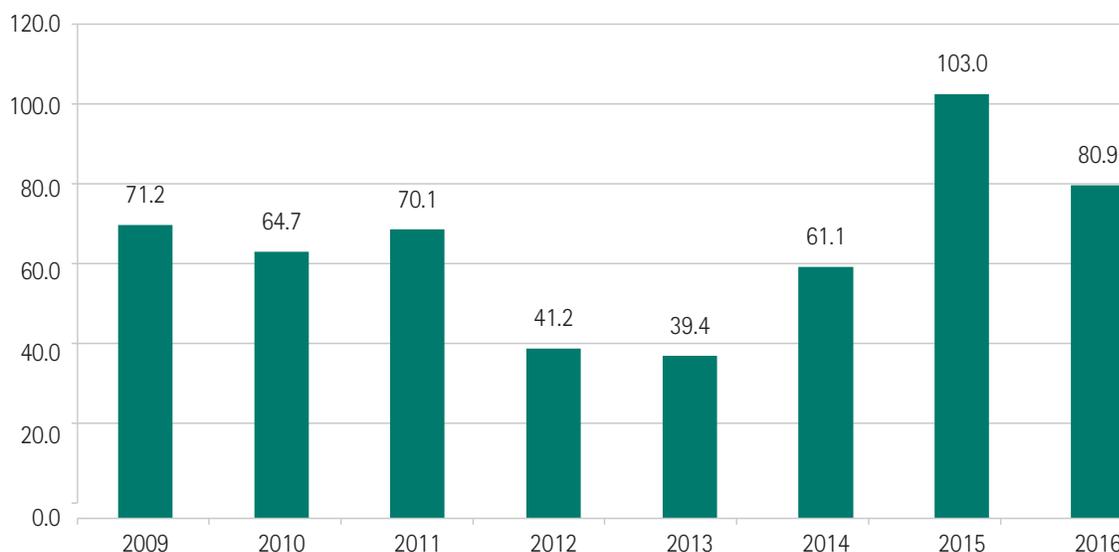
Durante este tercer período, las instancias públicas que recibieron la mayor parte del presupuesto continuaron siendo las relacionadas con el desarrollo del conflicto, es decir, Defensa, Seguridad y el Interior, quienes en conjunto recibieron 24.05 %, una proporción ligeramente inferior a la recibida durante el período anterior. Mientras que las vinculadas con aspectos económicos fueron las que menos aporte recibieron; Planificación, Economía y Hacienda con 10.62 %, que representa una proporción mayor por sobre lo recibido durante el período anterior. El $R^2 = 0.981$ en estos años se coloca en posición intermedia y superior al observado en el período anterior lo que significa que se había iniciado un cierto desmontaje de la economía de guerra. La elasticidad alcanzó 0.87, la dinámica del gasto estuvo por abajo que la del PIB.

A partir de los tres períodos considerados: 1974-1979, 1980-1989 y 1989-1992, resulta claro que el R^2 calculado para cada uno de ellos resulta ser indicativo de los niveles de participación de decisiones políticas en su determinación.

Durante los años de 1993 a 2002, se continuó con el desmontaje de la institucionalidad de la época reformista contrainsurgente y del Modelo ISI, las privatizaciones estuvieron a la orden del día, se creó una serie de superintendencias, con la finalidad de regular mercados liberados, como fueron las de Electricidad y Telecomunicaciones, Valores, Pensiones, se fortaleció y se autonomizó la Superintendencia Financiera; se creó el CONACYT y el BMI, entre otros. La agrupación de unidades que más asignación de gasto recibió fueron las de Educación, Salud y Trabajo con 24.5 % del total y la agrupación de Economía, Planificación y Hacienda es la que menos asignación tuvo, con 4.9 % del total del período. El R^2 del gasto realizado tuvo un valor de 0.886 y el grado de elasticidad fue de 0.870.

Entre los años comprendidos de 2003 a 2016, se visualizan transformaciones importantes, por un lado el conflicto interno ha quedado totalmente superado, el cese al fuego nunca fue violado. El FMLN entregó el armamento y se convirtió en partido político, ganando las elecciones presidenciales de 2009 y 2014. Sin embargo, se ha pasado a un nuevo conflicto derivado de la violencia de las maras (Mara Salvatrucha y Mara 18 en sus dos facciones) que son agrupaciones de pandillas con un alto nivel de violencia, en el gráfico 6.1 se muestra la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, que es indicativa de que El Salvador tiene una de las mayores tasas a nivel mundial (de sociedades que no se encuentran en situación de guerra). De acuerdo con cánones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), una tasa que supere el 10 es catalogada como epidemia "al menos diez homicidios por cada 100 mil habitantes es la tasa que llevó a la OMS a afirmar que es una epidemia, según calificó la OMS las cifras de homicidios en América Latina" (Correa, 2012); para el caso de El Salvador, dicho parámetro se multiplica varias veces. Por ejemplo, entre 2009 y 2016 se contabilizan al menos 33 696 homicidios (PRISMA, 2018), que representan una media de 11.54 asesinatos diarios en esos ocho años.

Gráfico 6.1. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes



Fuente: PRISMA, 2017.

Debido a este escenario las asignaciones presupuestarias para enfrentar la violencia de las pandillas-maras se ha visto incrementada; esto se refleja en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 denominado *El Salvador: productivo, educado y seguro*, indicando que los recursos presupuestarios para enfrentar dicha problemática serán prioritarios.

Así pues, al revisar las asignaciones y manteniendo el mismo formato para los años 1974-1992, los rubros de Educación, Salud y Trabajo recibieron 29.0 % del total gastado entre 2003 y 2016, colocándose en primer lugar; mientras que las asignaciones destinadas a aspectos económicos (Planificación²⁹, Economía y Hacienda) quedaron como las de menos importancia al recibir apenas 4.0 % del total.

Por lo tanto, el R^2 presentó un valor de 0.93 lo cual indica que durante los años de 2003 a 2016 las decisiones sobre el rubro Gasto Público han sido predominantemente tomadas considerando el comportamiento de la economía. Por otro lado, la elasticidad fue de 0.909.

6.1.4. La elasticidad del gasto público

En términos de análisis económico, la elasticidad es el grado de respuesta que una variable dependiente experimenta ante variaciones en una variable independiente. Para los propósitos de este trabajo, la variable dependiente es el gasto público y la independiente el PIB.

29 El rubro Planificación como tal desapareció a mediados de la última década del siglo XX.

Tabla 6.2.
Explicación del nivel de Elasticidad

	Valor	Denominación	Significado
	Superior a 1.2	Altamente elástica	El gasto público responde en el mismo sentido que lo hace el PIB
Positiva	Entre 1 y 1.2	Elástica	
	De 0 a 1	Inelástica	
	De 0 a - 1	Decrecimiento inelástico	El gasto público responde en sentido inverso al comportamiento del PIB
Negativa	De - 1 a - 1.2	Decrecimiento elástico	
	Inferior a - 1.2	Decrecimiento altamente elástico	

Fuente: Lazo (1995).

En la tabla 6.2 se presenta cómo entender los valores de la elasticidad y así comprender mejor sus implicaciones. A manera de ejemplo: si se parte de un crecimiento del PIB del orden de 3 %, si el gasto crece en la misma proporción, se puede afirmar que el gasto es elástico; si lo hace por arriba del 6 % es altamente elástico. En otro caso, si su respuesta es 1.5 %, el gasto tendrá un comportamiento inelástico. Por el contrario, si el nivel del gasto decrece, ante un crecimiento positivo del PIB y manteniendo 3 %, se tendrá elasticidad negativa, si el decrecimiento del gasto es de 1.2 %, se interpreta como de decrecimiento inelástico. En el caso que el gasto se reduce en 3 %, hay decrecimiento elástico; pero si su decrecimiento es por arriba del 6 %, se tiene un decrecimiento altamente elástico.

Es importante destacar el hecho de que durante el período de 1974 a 2016 (que abarca 43 años), el PIB a precios corrientes experimentó caídas o reducciones en únicamente dos años: en 1981 cuando se redujo 3.03 % y en 2009 cuando la caída fue de 2.14 %; por tanto, la evolución o tendencia del PIB ha sido al alza. Dada esta situación, la única razón de que se produzca una elasticidad del gasto negativa obedece a que el nivel del gasto ha experimentado caídas significativas y mantenidas como tendencia durante varios años.

De acuerdo con los datos de la tabla 6.1, la elasticidad del gasto total respecto del PIB ha tenido el siguiente comportamiento: entre 1974 y 1979 la elasticidad fue de 0.852; entre 1980-1989 alcanzó 1.299, que es un resultado natural de apoyo al conflicto contrainsurgente; para los años de 1989-1992 fue de 0.870, de 1993 a 2002 alcanzó 0.641 que resulta congruente con el modelo neoliberal y para los años que van de 2003 a 2016 la elasticidad fue de 0.909 que es cuando se expande el gasto en lo social. Se debe destacar que salvo los años de mayor crudeza del conflicto interno resulta que ese es el único período donde la elasticidad es mayor que la unidad, aunque sin ser de forma desmedida; en los otros períodos analizados el gasto público ha sido inelástico. Durante todos los años considerados, de 1974 a 2016 la elasticidad fue de 0.983. Se puede afirmar que el gasto no ha sido una variable que haya jugado a desestabilizar la economía y que cualquier desajuste que se haya experimentado ha sido por una insuficiencia de ingresos tributarios.

Como se puede deducir de los datos anteriores, El Salvador siempre ha tenido un manejo muy prudente en su nivel del gasto público que ha sido acorde con el desenvolvimiento económico (PIB corriente), lo que se ha traducido en niveles controlados de inflación, de déficit fiscal y de que la autoridad monetaria (BCR) no se ha convertido en un emisor de moneda inorgánica para apoyar al Sector Público. No obstante se debe destacar que durante los años 1980 a 1988 este comportamiento se salió de su desarrollo normal: la inflación alcanzó los niveles más altos observados, se devaluó la moneda en 100 %, después de haber estado con cambio fijo por más de 50 años. Se dice que en esos años hubo emisión inorgánica, la crisis fiscal pudo ser controlada merced a los importantes apoyos recibidos de parte de los Estados Unidos. Sin embargo, esta fue una etapa *sui generis* en el comportamiento económico, social y político producto de la guerra interna, que como ya se indicara, se dejó de lado el manejo prudencial en lo económico para reforzar la **economía de guerra**.

Se ha analizado la elasticidad en cada uno de los períodos estudiados y en la tabla 6.3 se presentan los cálculos para los años de 1974 a 1979 (años previos al desarrollo del conflicto interno); así pues, la Presidencia de la República presentó la menor elasticidad negativa con -0.213 , mientras que el Tribunal del Servicio Civil presentó la más alta con 1.728 . Dentro de las menos dinámicas aparecen las asignaciones otorgadas a aspectos económicos como Hacienda con 0.258 , Economía con 0.471 ; también las vinculadas con aspectos de control de la población: Interior con 0.513 , Seguridad 0.552 y Defensa 0.585 . A partir del comportamiento de estas tres últimas asignaciones se puede deducir que dentro del Gobierno Central no se percibía que la conflictividad social creciente fuera a derivar en la conformación del ejército guerrillero más audaz y fuerte que se tuviera en América Latina.

Tabla 6.3.
Elasticidad del gasto período 1974 – 1979

Menor elasticidad		Mayor elasticidad		
1	Presidencia de la República	-0.213	Tribunal de Servicio Civil	1.728
2	Órgano Legislativo	0.024	Órgano Judicial	1.459
3	Ramo de Hacienda	0.258	Relaciones Exteriores	1.087
4	Concejo C. de Elecciones	0.395	Deuda Pública	1.057
5	Fiscalía General	0.443	Educación	1.000
6	Economía	0.471	Salud Pública y A. Social	0.975
7	Interior	0.513	Corte De Cuentas	0.967
8	Seguridad	0.552	Agricultura y Ganadería	0.841
9	Defensa	0.585	Trabajo y Previsión Social	0.808
10	Procuraduría General República	0.640	Justicia	0.807

Fuente: cálculos propios con base a datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

Dentro de las asignaciones más dinámicas, cuatro de ellas tienen una elasticidad superior a 1, lo que hace que su tasa de crecimiento esté por arriba de la del PIB. Estas son: el Tribunal del Servicio Civil 1.728 ; el Órgano Judicial 1.459 ; Cancillería 1.087 y la Deuda Pública 1.057 . Por su parte, Educación recibió asignaciones con elasticidad de 1.0 muy similar a Salud con 0.975 , la Corte de Cuentas con 0.967 , el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) con 0.841 , Trabajo con 0.808 y el Ministerio de Justicia con 0.807 .

Es importante destacar la dinámica para Educación y Salud, así como para el MAG. También cabe resaltar que el Servicio de la Deuda Pública crecía a un ritmo mayor que la economía. De acuerdo con los datos de la tabla 6.1 las asignaciones para Educación, Salud y Trabajo recibieron la tercera parte del gasto total efectuado durante estos años.

El modelo económico imperante en la época era el desarrollismo basado en el esquema keynesiano y que tenía como propósito la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones (ISI) y en cierta medida propugnaba una mejora en las condiciones de la población que le fueran consustanciales a la ISI. Por ello es que cierta modernización que se operó quedó circunscrita a los principales núcleos urbanos (Área Metropolitana de San Salvador, Santa Ana y San Miguel y algunas otras cabeceras departamentales), las mejoras educativas, la seguridad social, etc., mientras que en las zonas rurales dicha modernización no llegó, es más, el Seguro Social no cubre población que se dedica a labores agropecuarias (situación que en 2018 aún perdura).

Durante los años más intensos del conflicto interno (1980 a 1988), la dinámica del gasto se modifica de forma sustantiva; según los datos de la tabla 6.1, los rubros de Defensa, Seguridad e Interior —vinculados con control social y de apoyo directo al conflicto— pasaron a comandar las asignaciones al recibir 25.75% del total gastado en esos años. En el mismo lapso, las asignaciones con mayor elasticidad son muy dinámicas, sobresale la Presidencia con 3.438 , que es la mayor observada en los cinco períodos que se analizan, en los 43 años de observaciones. En la tabla 6.4, se visualizan las 10 asignaciones que presentan el mayor nivel de elasticidad superando el 1.2 , por lo que se consideran como muy elásticas.

Seguridad también supera la unidad con 1.14, por tanto hay once asignaciones con elasticidad superior a 1. En ningún otro período de los que se analizan hay una frecuencia tan alta.

De las asignaciones más importantes, Educación y Salud resultan ser altamente dinámicas; con elasticidades de 2.43 y 2.05, respectivamente. A pesar del conflicto no hubo un descuido en estos rubros, al menos en lo que respecta a asignaciones presupuestarias.

Tabla 6.4.
Elasticidad del gasto período 1980 – 1988

Menor elasticidad		Mayor elasticidad		
1	Interior	-1.389	Presidencia de la República	3.438
2	Planificación	-0.807	Tribunal de Servicio Civil	2.720
3	Economía	-0.463	Educación	2.243
4	Cultura y Comunicaciones	0.113	Justicia	2.238
5	Consejo Central Elecciones	0.265	Corte de Cuentas	2.177
6	Fiscalía General	0.309	Procuraduría General	2.164
7	Órgano Legislativo	0.330	Salud Pública y A. Social	2.054
8	Deuda Pública	0.407	Obras Públicas	1.421
9	Hacienda	0.505	Comercio Exterior	1.297
10	Trabajo y Previsión Social	0.627	Órgano Judicial	1.275

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

De las asignaciones menos dinámicas, tres presentan elasticidad negativa: Economía con -0.463 , Planificación -0.807 y el Interior con -1.389 , que es la frecuencia más alta de elasticidades negativas que se observan en los períodos analizados. De nueva cuenta los ramos vinculados con aspectos económicos (Planificación, Economía y Hacienda) se encuentran entre los menos dinámicos y por ende fueron los ministerios que recibieran menor asignación a lo largo de todo el período, 8.55% del total lo cual es una caída importante, casi a la mitad de lo que representaron en el período inmediato anterior.

La irregularidad en el manejo de las asignaciones que se dieron en estos años se refleja en los siguientes datos: el gasto total realizado tiene la elasticidad más elevada de todos los períodos, con 1.299 ; el R^2 menor, con 0.86 ; la mayor frecuencia de elasticidades dinámicas, así como la mayor frecuencia en inelásticas.

Para el período comprendido de 1989 a 1992, el más corto analizado, tiene como particularidad el inicio del modelo neoliberal con la aplicación del decálogo de Washington, que deja atrás al modelo ISI y además contiene los años de negociaciones para ponerle fin al conflicto interno que condujo a la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992.

De acuerdo con los datos de la tabla 6.5, el rubro más elástico fue Trabajo con 3.315 ; le siguió Defensa con 1.685 ; Educación con 1.283 ; Justicia con 1.217 y Salud con 1.207 , todos ellos muy elásticos. Nuevamente los rubros de Educación y Salud aparecen como muy dinámicos. El Ramo de Defensa continuó recibiendo casi la misma asignación, a pesar de que experimentó una reducción en el número de efectivos militares por los Acuerdos de Paz.

Dentro de los menos dinámicos se encuentra el rubro de Seguridad Pública con una elasticidad de -4.95 , que además corresponde al nivel de elasticidad negativa más alta que se ha encontrado en todos los períodos analizados. Lo anterior se explica porque los Acuerdos de Paz desaparecieron los cuerpos de seguridad y la asignación a la recién creada Policía Nacional Civil se realizó a través del Ramo del Interior. Como una constante, las asignaciones a los rubros relacionados con economía se encuentran dentro de las menos dinámicas, entre ellas Planificación con elasticidad de 0.138 , Economía con 0.277 y Hacienda con 0.309 . En este período aparece el MAG dentro de los menos dinámicos, lo cual no es extraño, pues a partir de 1989 se experimentó un descuido de las políticas agropecuarias, se estimó que era preferible importar

granos básicos que producirlos internamente, se redujo su producción, así como la del café (donde tierras destinadas a su cultivo cambiaron de uso de suelo).

Tabla 6.5.
Elasticidad del gasto período 1989 – 1992

Menor elasticidad		Mayor elasticidad		
1	Seguridad Pública	-4.590	Trabajo y Previsión Social	3.315
2	Consejo Central Elecciones	0.105	Defensa	1.685
3	Planificación	0.138	Tribunal de Servicio Civil	1.371
4	Obras Públicas	0.252	Educación	1.283
5	Presidencia de la República	0.264	Justicia	1.217
6	Economía	0.277	Salud Pública y A. Social	1.207
7	Deuda Pública	0.308	Procuraduría General	0.910
8	Hacienda	0.309	Interior	0.639
9	Fiscalía General	0.412	Corte de Cuentas	0.561
10	Agricultura y Ganadería	0.472	Órgano Legislativo	0.495

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

Para el siguiente período, de 1993 a 2002, se operó en la sociedad salvadoreña una serie de medidas neoliberales, entre las que destaca la privatización de los siguientes rubros: banca, telefonía, distribución de energía eléctrica, algunas plantas de generación térmica de energía, ingenios azucareros, pensiones, mantenimiento de la red vial, Zona Franca San Bartolo. Otras medidas fueron la desgravación unilateral de aranceles, desregulación financiera y comercial, dolarización, etc. Como puede deducirse, se experimentó un repliegue del papel del Sector Público en la economía y esta situación se reflejó en el nivel de la elasticidad del gasto público durante dichos años, que alcanzó 0.641; la más baja observada a lo largo de todo el período de análisis (1974–2016), aspecto que es totalmente concordante con el modelo neoliberal.

Tabla 6.6.
Elasticidad del gasto período 1993 – 2002

Menor elasticidad		Mayor elasticidad		
1	Medio Ambiente	0.064	Defensa	1.244
2	Relaciones Exteriores	0.158	Deuda Pública	1.130
3	Interior	0.193	Economía	0.891
4	Seguridad Pública	0.246	Salud Pública y A. Social	0.701
5	Fiscalía General	0.287	Hacienda	0.631
6	Presidencia de la República	0.288	Tribunal de Servicio Civil	0.620
7	Tribunal Supremo Electoral	0.291	Corte de Cuentas	0.574
8	Transporte	0.308	Obras Públicas	0.541
9	Procuraduría General República	0.369	Trabajo y Previsión Social	0.532
10	Agricultura y Ganadería	0.394	Procuraduría Derechos Humanos	0.524

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

La agenda impulsada por ARENA limitó al Estado a ser "regulador de las normas indispensables para que la economía funcione, reduciendo el papel del Estado a lo estrictamente necesario", rechazando toda idea de Estado "dirigista o interventor", que incursionara en espacios en los que debe actuar el mercado, y que pudiera "distribuir los recursos, y la asignación de prebendas y privilegios discrecionales". El Estado "interventor", que había estado presente desde décadas atrás, y que fue un instrumento para desarrollar el "modelo de industrialización por sustitución de importaciones", había sido reforzado por la aplicación de las reformas contrainsurgentes diseñadas por los funcionarios estadounidenses; ahora se

daba una vuelta de timón, pues se consideró que había llegado la hora de aplicar las ideas y propuestas que se habían elaborado en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (Dada, 2017, p. 9).

En el período en cuestión, las dos asignaciones con mayor elasticidad y las únicas que superaron la unidad fueron Defensa con 1.244 y Deuda Pública con 1.130 (ver tabla 6.6). Es importante preguntarse la razón por la cual Defensa es la asignación más elástica durante estos años de pos Acuerdos de Paz; la razón es sencilla: con la finalidad de que los militares no sintieran inconformidad con lo acontecido en los Acuerdos de Paz, se tomó la decisión de mantenerles la misma asignación que tuvieron durante los últimos años del conflicto, a pesar de la drástica reducción que experimentaron las fuerzas armadas; de esta forma, resultó que —en términos per cápita por cada efectivo militar— la asignación subió significativamente. Otras asignaciones dinámicas representaron las de Economía con 0.891, Salud 0.701, Hacienda con 0.631. Por primera vez, dos ministerios del campo económico aparecen dentro de mayor elasticidad, pero siendo esta inferior a la unidad, por lo que son inelásticas.

Por su parte, las asignaciones con menor nivel de elasticidad fueron Medio Ambiente con 0.064, Cancillería con 0.158, Interior con 0.193, Seguridad Pública 0.246 y Fiscalía 0.287. Es de resaltar que en este período no se observaron elasticidades negativas.

En el caso del último período de análisis (2003 a 2016), merece especial mención el proceso de extranjerización del aparato productivo que se inició desde mediados de la primera década del siglo XXI. En este proceso se vendieron activos que eran propiedad de capitales salvadoreños a consorcios extranjeros; los más destacados son: banca, producción de cemento, producción de bebidas gaseosas y cervezas, ventas al detalle, compañía de aviación, etc. En estos años resalta la firma de una serie de tratados que facilitan el comercio internacional, hubo un claro impulso a la firma de Acuerdos de Libre Comercio con diferentes países y regiones. Se firmaron TLC con Chile, Panamá, México, República Dominicana, Estados Unidos, Corea del Sur, Taiwán, Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, Acuerdo de Alcance parcial con Cuba y Ecuador. En 2016 el comercio con todas estas economías alcanzó niveles significativos, las exportaciones hacia dichos destinos representaron nada menos que el 96.4 %, a nivel de las importaciones representaron 79.5 %.

En 2009 se marca un hito en la orientación política, el FMLN triunfa en las elecciones presidenciales, pero no logra ningún cambio relevante en la estructura económica, su mayor impacto se da en el ámbito social, con la aplicación de una serie de políticas de apoyo directo a la población más necesitada, situación que se materializa con la aprobación de la *Ley de Desarrollo y Protección Social*, en 2014.

Los gobiernos del FMLN, 2009–2019, han puesto énfasis en los siguientes aspectos, según Lazo (2016):

En el ámbito de los derechos humanos, el gasto social es el componente más importante; el aspecto social se ha convertido desde hace algunos años en la mayor preocupación y en el tema prioritario para los países de Centroamérica y México, a fin de disminuir los niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad. En El Salvador, el gasto público social se ha duplicado, pasando del 6.86% del PIB en el período 1995–1999 a ser del 12.2% del PIB en el período 2005–2010. Asimismo, con la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social, del 3 de abril de 2014, se establece el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas. Con esta ley se asegura que el Estado será el garante de los derechos humanos, procurando que la población tenga acceso a los recursos básicos para la satisfacción y el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes. Esta ley le proporciona estabilidad a la política social que desde la Administración Saca (2004 – 2009) se ha estado aplicando. (p. 35).

Los programas que contiene la *Ley de Desarrollo y Protección Social* son los siguientes:

A. Comunidades solidarias, urbanas y rurales

- B. Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares
- C. Alimentación y salud escolar
- D. Vaso de leche
- E. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
- F. Ciudad Mujer
- G. Nuestros Mayores Derechos
- H. Pensión Básica Universal
- I. Programa de Agricultura Familiar
- J. Paquetes agrícolas
- K. Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita
- L. Acceso y mejoramiento de vivienda
- M. Infraestructura social básica
- N. Atención integral a la primera infancia

En lo que respecta a las asignaciones más dinámicas, tabla 6.7, ninguna presenta elasticidad superior a la unidad, por lo que debe interpretarse que el nivel del gasto, en términos generales, no ha experimentado durante estos años un crecimiento desproporcionado como se ha manejado; la elasticidad global fue de 0.909 lo que significa que su crecimiento estuvo por debajo del ritmo de crecimiento del PIB a precios corrientes. Defensa es la de mayor elasticidad con 0.980, le sigue el Consejo Nacional de Judicatura (CNJ) con 0.915, la Procuraduría General 0.791, Cancillería 0.790 y el Órgano Judicial con 0.736.

Tabla 6.7 Elasticidad del gasto período 2003 – 2016

Menor elasticidad		Mayor elasticidad		
1	Obligaciones Generales	-0.334	Defensa	0.980
2	Gobernación	-0.140	Consejo Nacional Judicatura	0.915
3	Tribunal Supremo Electoral	0.081	Procuraduría General República	0.791
4	Instituto Acceso Opinión Pública	0.107	Relaciones Exteriores	0.790
5	Medio Ambiente	0.168	Órgano Judicial	0.736
6	Tribunal Ética Gubernamental	0.258	Intereses	0.716
7	Turismo	0.267	Educación	0.688
8	Amortización Deuda	0.287	Hacienda	0.676
9	Economía	0.361	Corte de Cuentas	0.637
10	Tribunal Servicio Civil	0.367	Presidencia	0.617

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

Por su parte, en las menos dinámicas, hay dos con elasticidad negativa: las Obligaciones Generales con - 0.334 y Gobernación con - 0.140: le siguen el TSE con 0.081, el Instituto de Acceso a la Información Pública con 0.107 y Medio Ambiente con 0.168.

6.1.5 El nivel de politicidad del gasto público

Sobre las orientaciones o destinos del gasto público, lo que determina su monto, su nivel sobre el PIB, se ha escrito y debatido mucho; así como existen escuelas de análisis técnico y teórico al respecto.

Lo que acontece en El Salvador no es la excepción, las discusiones entre economistas, universidades, tanques de pensamiento, partidos políticos, etc. están a la orden del día y se profundizan cuando se presenta el anteproyecto de Presupuesto General del Estado para que la Asamblea Legislativa lo discuta y apruebe; así como en diversos foros académicos, cuando hay presencia de misiones del Fondo Monetario Internacional y que presentan consideraciones al respecto; de igual manera adquiere relevancia en tiempos de campaña política donde se discute sobre las diversas propuestas que presentan los partidos políticos, también se involucran diversos organismos internacionales como: CEPAL, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros.

Para el caso salvadoreño la determinación del gasto tiene una corresponsabilidad política bien marcada, existen disposiciones constitucionales que se refieren a que para cada ejercicio fiscal, se deben estimar todos los ingresos que se espera percibir, de acuerdo a estimaciones sobre el PIB, sobre ingresos tributarios, ingresos por desembolsos vía endeudamiento, así como todas las erogaciones para las diversas unidades que conforman el SPNF, ello conforma el Presupuesto de Ingresos y Egresos. El Órgano Ejecutivo está obligado a presentar ante la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Presupuesto, para ello el Ministerio de Hacienda es el ente encargado de presentar el proyecto de Presupuesto ante el Consejo de Ministros y es esta instancia quien le da el visto bueno para enviarlo a la Asamblea y son los diputados quienes aprueban el Presupuesto, con la limitación de que puede disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero no aumentarlos, y en dado caso se requiera aumentar un determinado crédito se debe solicitar aval del Ministerio de Hacienda. (Lazo, 2016, p. 131).

Como se desprende de la cita anterior, en la determinación del Presupuesto (ingresos y egresos) interactúan aspectos económicos y políticos, esto es importante de tener claro, para poder determinar el nivel o el grado en que cada uno de ellos participa. Para determinar dicha participación, se ha recurrido a calcular el R^2 de la regresión de la asignación del gasto respecto del PIB; factor que explica el grado de vinculación que cada nivel de gasto público (por unidades institucionales) tiene respecto del PIB a precios corrientes. La parte que no está explicada por el desempeño del PIB corresponde a factores políticos, que se ha denominado ÍNDICE LAZO (I. Lazo) $I. Lazo = 1 - R^2$, que desde 1995 se aplicó (Lazo, 1995). Con esta interpretación se ha trabajado la siguiente función.

Gasto = f(PIB, Político): es decir, gasto en función de aspectos económicos y de la toma de decisiones políticas

Al realizar el análisis para los mismos períodos que se consideraron en el apartado anterior, se encontró que durante el primer período (de 1974 a 1979) la asignación con más definición política fue la Asamblea con un I. Lazo cuasi perfecto: 1.000 (que es el valor más elevado de este índice en todos los períodos considerados). Luego de la Asamblea, está la Presidencia de la República con 0.961; después, el Consejo Central de Elecciones con 0.728 (resulta importante destacar los fraudes electorales comprobados en las elecciones presidenciales de 1972 y 1977); en cuarto lugar Hacienda con 0.577 y en quinto, Economía con 0.518. Todos estos rubros están por arriba de 0.5, las 10 asignaciones con mayor nivel de politicidad tienen un I. Lazo por arriba de 0.144 (ver tabla 6.8).

Tabla 6.8.
Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1974 – 1979

	Mayor politicidad	R2	I LAZO	Menor politicidad	R2	I LAZO
1	Órgano Legislativo	0.000	1.000	Tribunal de Servicio Civil	0.981	0.019
2	Presidencia de la República	0.039	0.961	Educación	0.966	0.034
3	Consejo Central Elecciones	0.272	0.728	Interior	0.964	0.036
4	Hacienda	0.423	0.577	Deuda Pública	0.962	0.038
5	Economía	0.482	0.518	Salud Pública y A. Social	0.946	0.054
6	Agricultura y Ganadería	0.619	0.381	Obras Públicas	0.943	0.057
7	Planificación ¹	0.742	0.258	Justicia	0.934	0.066
8	Fiscalía General	0.777	0.223	Trabajo y Previsión Social	0.923	0.077
9	Procuraduría General	0.825	0.175	Seguridad Pública	0.917	0.083
10	Relaciones Exteriores	0.856	0.144	Defensa	0.899	0.101

Nota: ¹No datos para 1974-1975.

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

En el otro extremo, entre las asignaciones con menor grado de politicidad se encuentran el Tribunal del Servicio Civil con un I. Lazo de 0.019, le sigue Educación con 0.034, el Interior con 0.036, el

Servicio de la Deuda 0.038 y Salud 0.054. Las 10 primeras se puede decir que tienen un I. Lazo de 0.1 a menos; salvo las cinco con mayor nivel de politicidad, el resto de asignaciones estuvieron determinadas por aspectos económicos, por arriba del 60 %.

Para los años de 1980 a 1989, de acuerdo con los datos de la tabla 6.9, las asignaciones con mayor grado de politicidad fueron: la Fiscalía con 0.962 de I. Lazo, le sigue el Ministerio de Trabajo con 0.911, la Presidencia con 0.800, el MAG con 0.733 y en quinto lugar Hacienda con 0.597. Hay otras dos instituciones con asignaciones con un nivel mayor de 0.5, ellas son: el organismo electoral y el Interior, con 0.548 y 0.522 respectivamente. Como ya se indicara, este es el período donde el nivel de politización de las asignaciones fue mayor. Se debe tener presente que en estos años el nivel de politicidad del gasto público fue el mayor observado con un R^2 de 0.857 y por ende un I. Lazo de 0.143.

Tabla 6.9.
Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1980-1988

	Mayor politicidad	R2	I LAZO	Menor politicidad	R2	I LAZO
1	Fiscalía General	0.038	0.962	Corte de Cuentas	0.972	0.028
2	Trabajo y Previsión Social	0.089	0.911	Órgano Judicial	0.961	0.039
3	Presidencia de la República	0.200	0.800	Educación	0.908	0.092
4	Agricultura y Ganadería	0.267	0.733	Salud Pública y A. Social	0.902	0.098
5	Hacienda	0.403	0.597	Relaciones Exteriores	0.862	0.138
6	Concejo Central Elecciones	0.452	0.548	Defensa	0.841	0.159
7	Interior	0.478	0.522	Tribunal de Servicio Civil	0.832	0.168
8	Órgano Legislativo	0.515	0.485	Seguridad Pública	0.809	0.191
9	Deuda Pública	0.522	0.478	Cultura y Comunicaciones	0.781	0.219
10	Obras Públicas	0.560	0.440	Planificación	0.774	0.226

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda de las liquidaciones del presupuesto de cada año.

En el otro extremo, para los años 1980-1989, las asignaciones con menor grado de politicidad fueron la Corte de Cuentas con I. Lazo de 0.028, el Órgano Judicial con 0.039, Educación con 0.092, Salud 0.098, Cancillería 0.138. Incluso Defensa se coló entre las más determinadas por aspectos económicos con un R^2 de 0.841, es decir, que si bien es cierto que durante estos años, con la finalidad de poder enfrentar la caótica situación interna, el Ministerio de Defensa creció en su asignación, se debe tener presente que durante estos años también recibió importantes montos de ayuda de parte del gobierno estadounidense en concepto de armas, municiones, apoyo logístico, entrenamiento, etc. Se ha indicado que el promedio diario de ayuda recibida rondó el millón de dólares (Lazo, 1995, p. 137 y 207).

Para los años de 1989 a 1992, la distensión del conflicto interno fue la nota relevante al igual que el inicio del modelo neoliberal, las asignaciones con mayor nivel de politicidad, tal como aparecen en la tabla 6.10, fueron las del MAG con un I. Lazo de 0.866; en buena medida esto se explica por la disminución en el apoyo a la agricultura y ganadería, que dejaron de ser un aspecto importante dentro de la política gubernamental por varias razones entre las que destacan: a) por oponerse a la reforma agraria de 1980 que le rompió la espina dorsal al poder oligárquico terrateniente y que esperaban que el esquema cooperativista fracasara por completo, b) de esta forma poder recuperar la propiedad de tierras de parte de algunos sectores terratenientes, tratando de eludir las disposiciones de máxima extensión que puede poseer una persona contemplada en la Constitución. Le sigue en orden de importancia el Ministerio de Obras Públicas (MOP) con I. Lazo de 0.721, Hacienda con 0.648, el Tribunal del Servicio Civil 0.618, Seguridad 0.575, el resto se encuentra por debajo de 0.5.

Tabla 6.10.
Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1989 – 1992

	Mayor politicidad	R2	I LAZO	Menor politicidad	R2	I LAZO
1	Agricultura y Ganadería	0.134	0.866	Salud Pública y A. Social	0.999	0.001
2	Obras Públicas	0.279	0.721	Educación	0.999	0.001
3	Hacienda	0.352	0.648	Justicia	0.999	0.001
4	Tribunal de Servicio Civil	0.382	0.618	Órgano Legislativo	0.981	0.019
5	Seguridad Pública	0.425	0.575	Corte de Cuentas	0.977	0.023
6	Deuda Pública	0.574	0.426	Fiscalía General	0.955	0.045
7	Concejo Central Elecciones	0.688	0.312	Presidencia de la República	0.940	0.060
8	Trabajo y Previsión Social	0.743	0.257	Interior	0.940	0.060
9	Defensa	0.748	0.252	Relaciones Exteriores	0.931	0.069
10	Órgano Judicial	0.874	0.126	Procuraduría General	0.925	0.075

Fuente: cálculos propios con base en datos de las liquidaciones del presupuesto de cada año del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, en dicho período, las asignaciones con menor nivel de politicidad y que tienen un I. Lazo de 0.001 son tres: Salud, Educación, y Justicia. El Órgano Legislativo sorprende con 0.019, la Corte de Cuentas con 0.023. Las 10 con menor nivel presentan un índice por arriba de 0.1, es decir, que su nivel de explicación por el lado económico es arriba del 0.9, esto es, el R². Todo ello es indicativo que la 'normalidad' estaba llegando en las decisiones del gasto público.

Con respecto a los años que van de 1993 a 2002 (período de consolidación de los Acuerdos de Paz y de avance en el neoliberalismo), las asignaciones con mayor I. Lazo fueron Presidencia de la República con 0.826, Cancillería 0.816, Transporte 0.785, Hacienda 0.683 y el Interior 0.627. El MAG y Defensa continuaron con relevante influencia política, ya que sus índices superaron el 0.5 (ver datos de la tabla 6.11).

Tabla 6.11.
Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 1993 – 2002

	Mayor politicidad	R2	I LAZO	Menor politicidad	R2	I LAZO
1	Presidencia de la República	0.174	0.826	Salud Pública y A. Social	0.991	0.009
2	Ramo de Relaciones Exteriores	0.184	0.816	Órgano Judicial	0.990	0.010
3	Ramo de Transporte	0.215	0.785	Educación	0.982	0.018
4	Ramo de Hacienda	0.317	0.683	Fiscalía General	0.970	0.030
5	Ramo del Interior	0.373	0.627	Economía	0.967	0.033
6	Ramo de Agricultura y Ganadería	0.456	0.544	Procuraduría General	0.964	0.036
7	Ramo de Defensa	0.475	0.525	Trabajo y Previsión Social	0.964	0.036
8	Ramo de Vivienda y D. Urbano	0.632	0.368	Órgano Legislativo	0.928	0.072
9	Ramo de Planificación (No datos para 74-75)	0.665	0.335	Justicia	0.904	0.096
10	Tribunal de Servicio Civil	0.695	0.305	Deuda Pública	0.850	0.150

Nota: 1/No datos para 1974-1975.

Fuente: cálculos propios con base en datos de las liquidaciones del presupuesto de cada año del Ministerio de Hacienda.

Para ese mismo período, las asignaciones con menor nivel de politicidad fueron: Salud con I. Lazo de 0.009, Órgano Judicial con 0.010, Educación con 0.018, Fiscalía 0.030, Economía 0.033. Sobre el Órgano Judicial es importante destacar que gracias a la reforma constitucional de 1992 a este órgano de Gobierno se le estableció que su asignación sería al menos el 6 % de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado, por lo que queda estrechamente vinculado al desenvolvimiento económico y es de esperar que a futuro se mantenga esta situación, dado que su asignación ha quedado sin depender de negociaciones de tipo político. Por otro lado las asignaciones con I. Lazo superior a 0.1 fueron la Procuraduría General, Trabajo, Órgano Legislativo, y Justicia.

En la tabla 6.12 se presentan los datos para los años de 2003 a 2016, las asignaciones que presentan el mayor grado de politicidad son el Tribunal Supremo Electoral con un I. Lazo de 0.992, Medio Ambiente con 0.800, la Amortización de la Deuda 0.798, las Transferencias Generales 0.770, el MOP 0.679 y Economía con 0.577, estas seis presentan un I. Lazo superior a 0.5, lo que denota una alta politicidad.

Tabla 6.12.
Nivel de politicidad del gasto, Índice LAZO. Período 2003 – 2016

	Mayor politicidad	R2	I LAZO	Menor politicidad	R2	I LAZO
1	Tribunal Supremo Electoral	0.008	0.992	Órgano Judicial	0.993	0.007
2	Medio Ambiente	0.200	0.800	Salud	0.969	0.031
3	Amortización Deuda	0.202	0.798	Agricultura y Ganadería	0.953	0.047
4	Transferencias Generales	0.230	0.770	Educación	0.937	0.063
5	Obras Públicas	0.321	0.679	Corte Cuentas	0.937	0.063
6	Economía	0.423	0.577	Instituto Acceso O. Pública	0.929	0.071
7	Tribunal Ética Gubernamental	0.532	0.468	Procuraduría General	0.927	0.073
8	Turismo	0.604	0.396	Consejo Nacional Judicatura	0.922	0.078
9	Deuda Pública	0.625	0.375	Órgano Legislativo	0.917	0.083
10	Gobernación	0.704	0.296	Tribunal Servicio Civil	0.917	0.083

Fuente: cálculos propios con base en datos de las liquidaciones del presupuesto de cada año del Ministerio de Hacienda.

Para dichos años, las asignaciones con un I. Lazo menor fueron el Órgano Judicial con 0.007, Salud 0.031, MAG 0.047, Educación 0.063, Corte de Cuentas 0.063. El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), la Procuraduría General, el CNJ, el Órgano Legislativo y el Tribunal del Servicio Civil presentan un I. Lazo superior a 0.1, lo que denota una alta vinculación con el desempeño del PIB.

En la tabla 6.13 se presenta el resumen de todos los R² calculados para todas las asignaciones presupuestarias y para cada uno de los períodos considerados. Al ver los resultados de esta forma, proporcionan una panorámica muy interesante acerca del comportamiento del gasto por unidades. Los datos pueden tener varias lecturas, aquí se va a considerar la que compara el comportamiento de cada asignación en cada uno de los períodos considerados, concretamente, en cuál presenta el mayor y el menor R². Entre 1974 y 1979 dos unidades presentaron el R² menor, siendo ellas el Órgano Legislativo y la Presidencia de la República, mientras que ocho presentaron el mayor R²: Tribunal del Servicio Civil, Interior, Seguridad, Defensa, MOP, servicio de la Deuda, el subtotal de deuda, y pasivos; lo cual indica que en estos años las asignaciones se atendían en buena medida por motivaciones de tipo económico.

En el siguiente período, de 1980 a 1988, la situación cambia de forma drástica, hay nueve asignaciones que presentan el R² menor: Fiscalía, Procuraduría General, Justicia, Educación, Salud, Trabajo, Subtotal de unidades, servicio de la Deuda y el total del Gasto realizado. En el otro extremo, ninguna se encuentra en su mayor valor, lo que viene a comprobar el mayor nivel de politicidad en las asignaciones presupuestarias acontecido en estos años.

Para los años que van de 1989 a 1992, la situación tiende a normalizarse. Hay cuatro asignaciones que se encuentran en su punto más bajo: Órgano Judicial, Tribunal del Servicio Civil, Seguridad y el MOP; ocho están en su cenit: Órgano Legislativo, Corte de Cuentas, Presidencia de la República, Planificación, Cancillería, Justicia, Educación y Salud. La economía y la sociedad estaban saliendo de la crisis más seria, agobiante y traumática por la que ha atravesado en su historia moderna.

Entre 1993 y 2002, en pleno apogeo del modelo neoliberal, muchas asignaciones pierden correlación con el desempeño económico y se encuentran en el punto más bajo en su correlación con la economía (nueve en total), totalidad que coincide con lo observado durante lo más cruento del conflicto interno; así, las de menor correlación fueron: Consejo Nacional de la Judicatura, Corte de Cuentas, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Planificación (que en este período desapareció), Hacienda, Canci-

llería, Interior, Defensa, y el subtotal de Deuda y Pasivos. Por otra parte, hay siete asignaciones que tienen su cenit en el valor del R^2 : Tribunal Supremo Electoral, Fiscalía, Procuraduría General, Trabajo, Economía, Medio Ambiente y el subtotal de Unidades; lo que indica el cambio en el paradigma económico que se experimentó.

En el último período analizado, 2003 a 2016, hay tres asignaciones que presentan el R^2 menor: Tribunal Supremo Electoral, Economía, y Medio Ambiente. Hay cinco asignaciones con el mayor R^2 : Consejo Nacional de la Judicatura, Corte de Cuentas, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Hacienda y el MAG. Valores que son concordantes con la base del PIB con que se realicen los cálculos, ya sea con base 1990 a con base 2005, este último con la nueva medición de acuerdo con el Manual de Cuentas Nacionales 2008, que corresponde al último publicado por Naciones Unidas.

Tabla 6.13. Correlación entre gasto realizado y el PIB

Ramo/periodos	Grado de Correlación R2				
	1974 – 1979	1980 – 1989	1989 – 1992	1993 – 2002	2003 – 2016
Órgano Legislativo	0.000	0.515	0.981	0.928	0.917
Consejo Nacional Judicatura	ND	ND	ND	0.829	0.922
Órgano Judicial	0.875	0.961	0.874	0.990	0.993
Corte De Cuentas	0.885	0.972	0.977	0.780	0.937
Tribunal Supremo Electoral	0.272	0.452	0.688	0.710	0.008
Tribunal De Servicio Civil	0.981	0.832	0.382	0.695	0.917
Fiscalía General	0.777	0.038	0.955	0.970	0.875
Procuraduría General	0.825	0.632	0.925	0.964	0.927
Procuraduría D. D. Humanos	ND	ND	ND	0.771	0.911
Presidencia De La Republica	0.039	0.200	0.940	0.174	0.771
Planificación	0.742	0.774	0.902	0.665	ND
Hacienda	0.423	0.403	0.352	0.317	0.895
Relaciones Exteriores	0.856	0.862	0.931	0.184	0.799
Interior / Gobernación	0.964	0.478	0.940	0.373	0.704
Seguridad Publica	0.917	0.809	0.425	0.790	0.801
Justicia	0.934	0.671	0.999	0.904	ND
Defensa	0.899	0.841	0.748	0.475	0.859
Educación	0.966	0.908	0.999	0.982	0.937
Salud Publica y A. Social	0.946	0.902	0.999	0.991	0.969
Trabajo y Previsión Social	0.923	0.089	0.743	0.964	0.908
Economía	0.482	0.574	0.891	0.967	0.423
Agricultura y Ganadería	0.619	0.267	0.134	0.456	0.953
Obras Públicas	0.943	0.560	0.279	0.769	0.321
Medio Ambiente	ND	ND	ND	0.742	0.200
Turismo	ND	ND	ND	ND	0.604
Sub Total (Unidades)	0.974	0.910	0.952	0.993	0.976
Deuda Pública	0.962	0.522	0.574	0.850	0.625
Sub total (deuda, pasivos, etc.)	0.765	0.557	0.640	0.411	0.441
Total (Gasto Público)	0.984	0.857	0.981	0.886	0.929

Notas: ND= No disponible.  = corresponde al valor mayor en correlación.  = corresponde al valor menor en correlación.

Fuente: cálculos propios realizados con base a datos de liquidación del presupuesto.

6.1.6. Conclusión

Como se puede observar, en la serie de 43 años analizada no se percibe una tendencia clara en la mayoría de las asignaciones de gasto a las diversas unidades gubernamentales en el sentido que respondan de forma directa al desenvolvimiento económico. Las únicas asignaciones que se alejan de esta situación son: Educación y Salud que han mantenido un R^2 superior a 0.9, si bien es cierto que se da esta situación, se debe indicar que en el conjunto del gasto a las diversas unidades primarias se aprecia la misma situación que se da en Educación y Salud, y también es oportuno indicar que el Total del Gasto también mantiene una correlación muy buena con el desempeño económico, ya que el R^2 es superior a 0.85 y en tres períodos supera el 0.9.

A pesar de este buen ajuste entre el gasto y el PIB, con estos datos y el análisis de correlación a través del indicador I. Lazo, es posible concluir que globalmente después de la década de los 70 (con el mínimo I. Lazo) el comportamiento de la política fiscal ha estado dominada fundamentalmente por el ciclo político, en el cual influye la dinámica electoral *sui generis* de nuestro país.

6.2. Nuevo sistema de cuentas nacionales y política redistributiva del PIB: importancia para la actividad económica

Resumen

En este apartado se muestra que la revisión del sistema de cuentas nacionales por parte del BCR deja inalterada, en lo fundamental, la propuesta redistributiva que se presentó en las anteriores ediciones de este informe. Si bien la política redistributiva implica menores montos a redistribuir, aún es posible impulsar en un lapso de 10 años la potenciación de las capacidades humanas, lo cual se asegura mediante la reforma presupuestaria impulsada por el Ministerio de Hacienda. El efecto de estas medidas consiste en elevar el bienestar de todos los miembros de la sociedad salvadoreña mediante el aumento de la eficiencia, el crecimiento y el desarrollo humano.

6.2.1. Nuevo sistema de cuentas nacionales y política redistributiva

El nuevo Sistema de Cuentas Nacionales en El Salvador presentado por el BCR en marzo de 2018 requiere una revisión respecto a (1) si la estructura de distribución estimada con el sistema anterior se mantiene; (2) si la presunción de que la economía se ha ido haciendo más inequitativa es válida; y (3) si la propuesta redistributiva que se hizo en la edición anterior del presente estudio sigue siendo viable, tanto vía política fiscal como de ingreso.

Debido a que el BCR en su nuevo sistema de cuentas ha modificado las categorías de la distribución con base en las características económicas de El Salvador, se hace necesario que llamemos a la diferencia entre el PIB y las remuneraciones como "excedente bruto productivo". Esta definición permitirá estudiar los efectos que tienen los rubros identificados como parte del proceso redistributivo, sobre todos aquellos cuyos ingresos no provienen de las remuneraciones.

Así pues, estudiando el período 2005-2017, se verifica que a diferencia de la estimación realizada en el informe anterior (Departamento de Economía UCA, 2017b, p. 99) que asumía un excedente bruto productivo que representaba el 70 % del PIB, los cálculos con el nuevo sistema de cuentas nacionales arrojan que tal proporción es solo del 62 %, aproximadamente (BCR, s.f.). Por otra parte, la revisión del PIB por el BCR ajusta este indicador agregado a la baja. En la tabla 6.2.1 se muestran los indicadores relevantes de la distribución del PIB en remuneraciones y excedente bruto productivo.

Tabla 6.2.1.
Distribución del PIB en remuneraciones y excedente productivo bruto (millones de dólares)

Años	PIB corriente (a)	Remuneraciones (b)	Excedente bruto productivo (a-b)	Excedente bruto P. % (a-b)/a
2005	14698.0	5716.2	8981.8	61.1
2006	15999.9	6071.9	9928.0	62.1
2007	17011.8	6272.3	10739.5	63.1
2008	17986.9	6766.6	11220.3	62.4
2009	17601.6	6789.2	10812.4	61.4
2010	18447.9	7074.4	11373.5	61.7
2011	20283.8	7567.0	12716.8	62.7
2012	21386.2	7834.9	13551.2	63.4
2013	21977.4	8314.9	13662.5	62.2
2014	22585.8	8775.5	13810.3	61.1
2015	23166.0	9001.0	14165.1	61.1
2016	23912.2	9032.7	14879.5	62.2
2017	24805.4	9341.0	15464.4	62.3

Fuente: elaboración propia con base en BCR (página web, base de datos).

Para analizar si en el nuevo sistema de cuentas nacionales la economía se ha ido haciendo más inequitativa, desde la perspectiva agregada, se requiere comparar las tasas promedio de crecimiento de las remuneraciones, el excedente bruto de explotación y los ingresos mixtos brutos; estos dos últimos rubros conforman el 'excedente bruto productivo' menos los impuestos netos de subsidios.

Los resultados, presentados en la tabla 6.2.2, muestran que el excedente de explotación bruta tiene tasas de crecimiento promedio más altas que las tasas promedio de crecimiento de las remuneraciones e ingresos mixtos brutos, permitiendo verificar que los resultados de la actividad productiva han favorecido más al sector empresarial conformado en sociedades o cuasi sociedades de negocios, que a los trabajadores y aquellas empresas que son por cuenta propia y familiares.

Tabla 6.2.2.
Tasas de crecimiento promedios por períodos relevantes de los rubros distributivos del PIB.
En porcentajes

Ingreso/período	2005-2014	2014-2017	2005-2017
Remuneraciones	4.9	2.1	4.2
Excedente de explotación bruta	5.5	3.7	5.0
Ingreso mixto bruto	3.5	2.7	3.3

Fuente: elaboración propia con base en BCR (base de datos en línea).

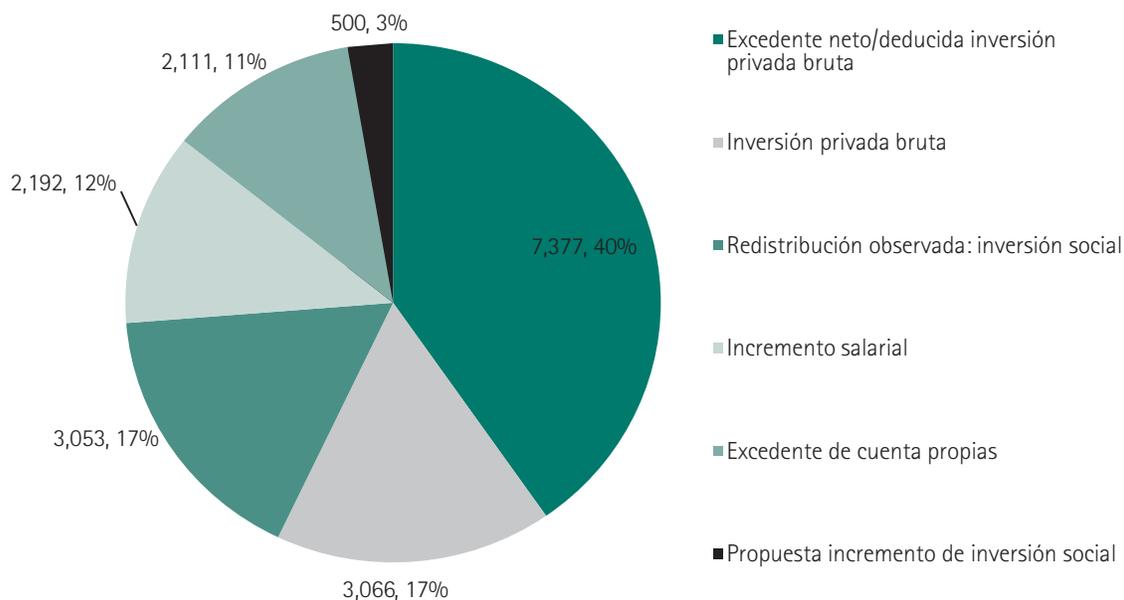
Este comportamiento desigual en la distribución del ingreso, específicamente entre los trabajadores remunerados y los empresarios que reciben el excedente de explotación bruta, se verifica tanto entre 2005-2014 como entre 2014-2017 y entre 2005-2017, implicando que la economía se está volviendo más desigual, lo cual ha sido una de las afirmaciones que se sustentan en este informe (2017b), y que argumentan la necesidad de una redistribución del ingreso para potenciar la fuerza de trabajo de modo que propicie un mayor crecimiento y desarrollo.

Con el nuevo sistema de cuentas nacionales, cualquier proceso redistributivo sobre el excedente bruto productivo, afectará a los perceptores de este, esto es, los empresarios que reciben el excedente bruto de explotación, los productores por cuenta propia y otros que reciben ingresos denominados mixtos, y el Estado que capta los impuestos netos de subsidio (ahorro impositivo neto).

El Estado con sus impuestos debe impulsar la inversión social, la cual, sin considerar otras procedencias de los recursos, se obtienen del excedente bruto productivo. De igual forma, una política de ingresos que ajuste el salario al alza se fundamenta en la redistribución de este excedente, en general, y del excedente bruto de explotación, en particular; luego hay que tener en cuenta los ingresos mixtos brutos, los cuales, en cierta medida, también pueden ser afectados por las políticas de ingresos.

En el *ASES, año 2017* se propuso un proceso redistributivo basado en información del antiguo sistema de cuentas nacionales. En ese momento se estimó lo que en este apartado se ha llamado excedente bruto productivo (cuyo monto se calculó en promedio en 18 298.7 millones de dólares, en el lapso 2013-2017) el cual se podía redistribuir con base en una propuesta de política fiscal y de rentas, esto se presenta en gráfico 6.2.1.

Gráfico 6.2.1. Redistribución promedio quinquenal del excedente productivo bruto: datos observados y propuesta de incremento salarial y aumento de inversión social. Millones de dólares

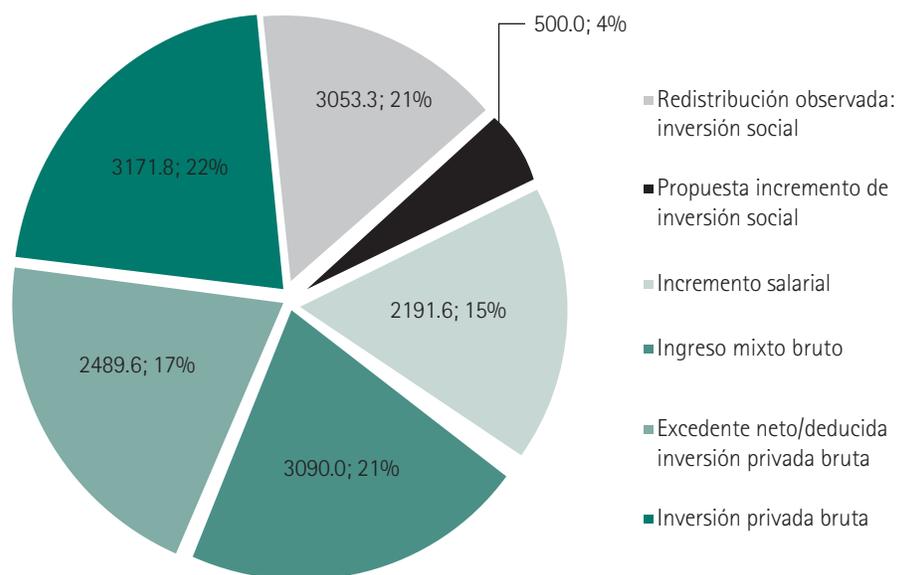


Fuente: elaboración propia con base en BCR (base de datos en línea).

Sin embargo, los niveles del PIB entre 2013 y 2017 revisados por el BCR y presentados en la tabla 6.2.1 dan lugar a un excedente bruto productivo menor como puede verificarse. Ahora bien, tanto la propuesta como los datos sobre la inversión social realizada por el presente gobierno son magnitudes administrativas (o estimadas con base en estas) por ello conviene ver cuál sería la capacidad del excedente bruto productivo (revisado por el BCR) de sostener una política redistributiva como la que se propone.

En el gráfico 6.2.2 se puede constatar que si bien el excedente neto deducida la inversión privada bruta, se reduce tanto en términos absolutos como porcentuales; con respecto al calculado con el anterior sistema de cuentas nacionales, el excedente bruto productivo es capaz de sostener un proceso redistributivo con fines de impulsar la eficiencia en el crecimiento y el desarrollo.

Gráfico 6.2.2. Redistribución promedio quinquenal del excedente productivo bruto: datos observados y propuesta de incremento salarial y aumento de inversión social. Millones de dólares. Nuevo sistema de cuentas nacionales del BCR. El Salvador



Fuente: elaboración propia con base en BCR (página web, base de datos).

Pero es pertinente advertir que el porcentaje que representa el excedente de cuenta propia —denominado hoy ingreso mixto bruto— es bastante elevado si se compara con la estimación de esta magnitud realizada antes de la revisión por el BCR de las cuentas nacionales. Esto puede significar que una parte de este ingreso implica actividades que generan empleo y beneficios considerables como hogares o negocios por cuenta propia con un volumen de operaciones similares a los negocios de sociedades o 'cuasi sociedades' como las denomina el BCR. Por tanto, en términos agregados, lo que del excedente productivo bruto es captado por los empresarios de tipo capitalista, para efectos de consumo, es superior al 17 % y a los 2 489.6 millones de dólares.

De igual manera es necesario señalar que el 39 % del excedente productivo bruto se encuentra bajo el control de los empresarios privados con sociedades de negocios, sea como montos para sostener el consumo o como fondos de inversión bruta.

La propuesta redistributiva implica que... el PIB se divida en 63% para remuneraciones (aumentadas por la redistribución) y el resto para excedente bruto de explotación e ingresos mixtos.

La propuesta redistributiva implica que en un lapso de cinco años, en términos promedios del quinquenio, el PIB se divida en 63 % para remuneraciones (aumentadas por la redistribución) y el resto para excedente bruto de explotación e ingresos mixtos. Desde el punto de vista del excedente productivo bruto, la distribución sería —en promedio quinquenal— 40 % para favorecer a los trabajadores y cuenta propias, mediante inversión social existente y propuesta e incrementos salariales. El resto sería para los empresarios poseedores de sociedades o cuasi sociedades de negocios, para los hogares empresariales y los ingresos de los productores por cuenta propia.

6.2.2. Aseguramiento del impacto en el desarrollo de los recursos redistribuidos

Una de las incógnitas más importantes a resolver, propuesta por los empresarios que van a contribuir, consiste en cómo se asegura el efecto positivo tanto en el bienestar de la población como en la eficiencia económica, que compense con creces la porción del excedente que reciben y que será el resultado de la porción del excedente cedido por los empresarios.

En ese sentido, para poder dar una respuesta confiable a la incógnita anterior, la asignación del presupuesto público, a través del cual fluye la redistribución de recursos, tiene que estar orientada por una estrategia que asegure y dé a conocer la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos. En otras palabras, se requiere que exista una cuidadosa programación de la inversión social y una manera precisa de conocer los resultados de estas aplicaciones de recursos.

...el efecto positivo tanto en el bienestar de la población como en la eficiencia económica... requiere que exista una cuidadosa programación de la inversión social y una manera precisa de conocer los resultados de estas aplicaciones de recursos.

Tal cometido es difícil de lograr con el sistema de presupuesto por áreas de gestión³⁰; sin embargo, el Ministerio de Hacienda se encuentra transitando al sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados³¹. Los objetivos que el gobierno pretende alcanzar con esta reforma presupuestaria son (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2013, p. 7):

1. Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, financiando más y mejores servicios bajo condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal.
2. Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país.
3. Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.
4. Crear la capacidad fiscal en el país para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económicas y/o desastres naturales.

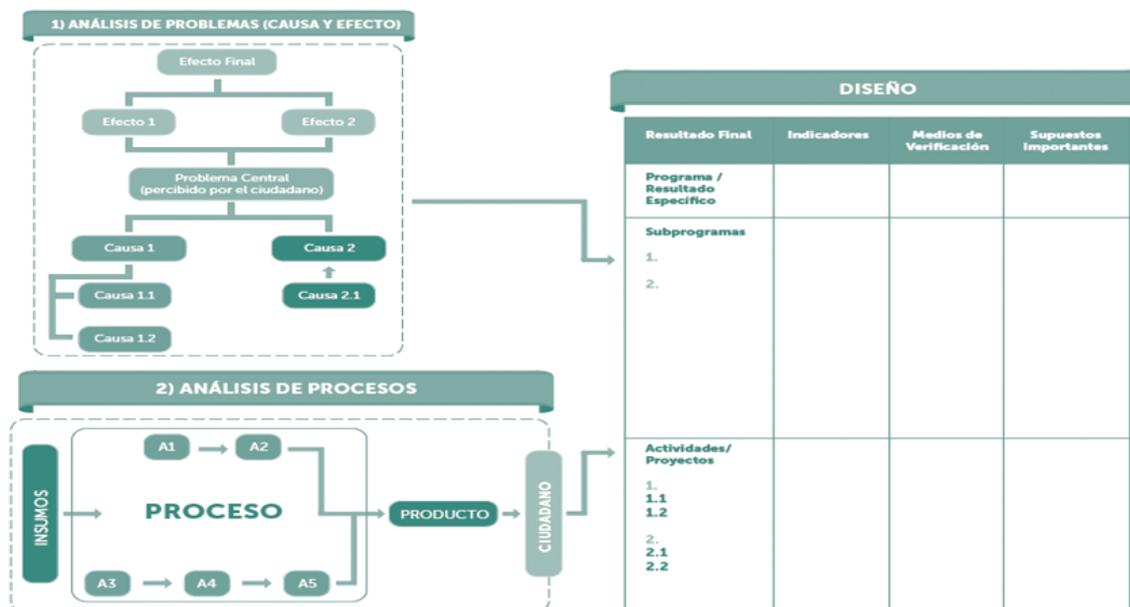
La reforma requiere de cuatro pilares fundamentales: (1) presupuesto por programas con enfoque de resultados, (2) marco de gastos y marcos institucionales de mediano plazo, (3) sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario y (4) capacidades y compromisos en todo el sector público. Los elementos que apoyan y cohesionan estos fundamentos son: adecuado soporte informático, decisión y apoyo político y fortalecimiento organizacional de la Dirección General del Presupuesto (*ibid.*).

El monto a redistribuir debe estar dirigido a resolver problemas y no simplemente a ser gastado con el único fin de gestionar recursos; en consecuencia, deben identificarse problemas que permitan generar programas cuyo resultado, y el alcance de metas, resuelva tales problemas. En el diagrama 6.2.1 se ilustra el método.

30 El presupuesto por Áreas de Gestión organiza el gasto en función de salarios, suministros, equipos, etc. (llamados insumos). (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2013, p. 12).

31 Presupuesto por Programas: organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio, vinculados a las principales demandas de los ciudadanos (*ibid.*).

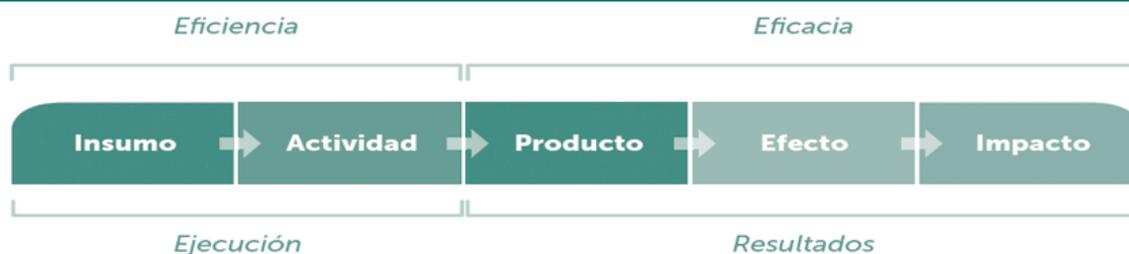
Diagrama 6.2.1. Método para el diseño de programas presupuestarios para la reforma presupuestaria en El Salvador.



Fuente: Tomado de Ministerio de Hacienda, El Salvador (2013, p. 13).

De este modo la aplicación de los montos de inversión social pública aseguran el efecto esperado, por un lado, en el bienestar de la población y, por el otro, en el crecimiento y desarrollo del país. Se efectúa de esta manera una cadena de resultados (ver diagrama 6.2.2).

Diagrama 6.2.1. Método para el diseño de programas presupuestarios para la reforma presupuestaria en El Salvador.



Fuente: Ministerio de Hacienda. El Salvador. (2013, p. 12).

Aunque estos presupuestos permiten verificar los resultados sobre el bienestar de la población, solo permiten intuir el impacto agregado en el crecimiento económico y el desarrollo.

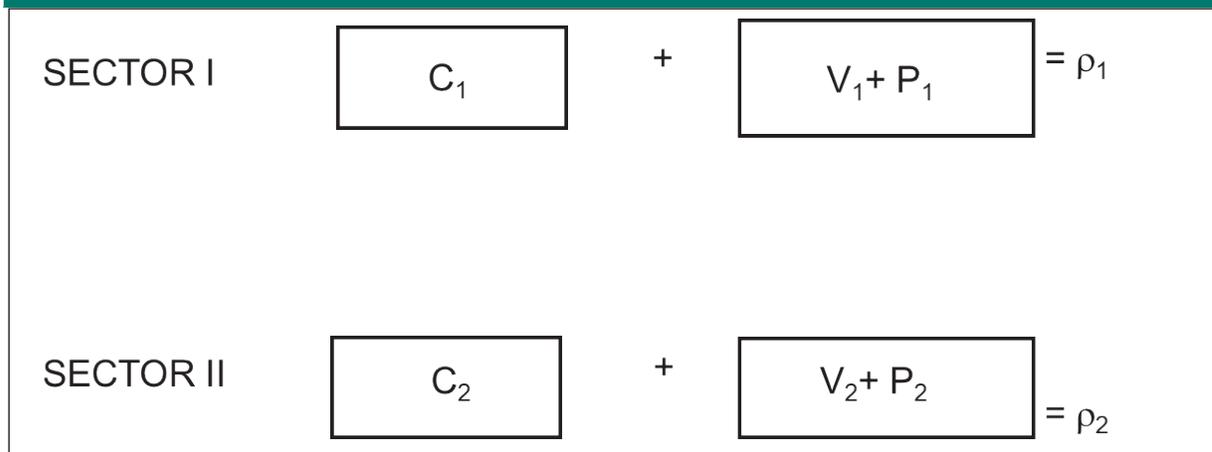
6.2.3. Estimación del impacto sobre el sistema económico de los montos agregados de inversión social e incrementos salariales

La aplicación de los presupuestos por programas con enfoque de resultados asegura objetivos y metas en cuanto a los agentes económicos (personas) que benefician, por tanto, las predicciones de los impactos de la asignación y el alcance de la proporcionalidad macroeconómica eficiente, que suponen aquellos resultados, son acertadas, es decir, las cifras de las variables y su interacción entre ellas muestran el comportamiento agregado del efecto sobre los agentes individuales alcanzados por la inversión social. Así, cuando se propone que el capital variable tiene que aumentar su monto en tres veces para lograr la proporcionalidad económica, parte de esta elevación estará ocurriendo a través de la aplicación de un presupuesto por programas que asegura ciertos resultados en el bienestar de la población, coherente con la elevación de su desempeño que se traduce en una mayor eficiencia y, con ello, un crecimiento y desarrollo

más elevado. El otro factor de incremento del capital variable ocurre a través de la política de ingresos que incrementa los salarios.

El análisis de los efectos de la política económica que se propone se hace mediante el uso de un modelo de dos sectores, el sector I, productor de medios de producción y el sector II, productor de bienes de consumo, la estructura de este modelo se presenta en el diagrama de bloque 6.2.3.

Diagrama 6.2.3. Modelo de dos sectores: sector I, productor de medios de producción. Sector II, productor de bienes de consumo.



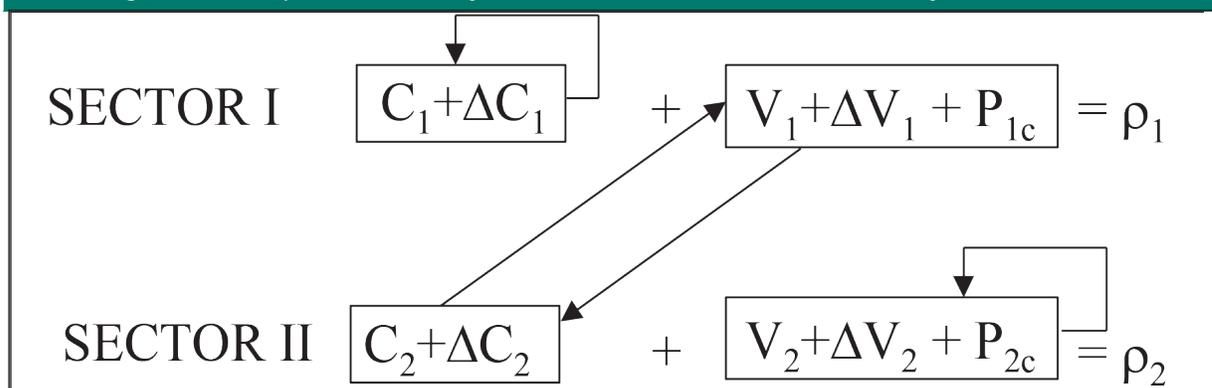
Nota: C: capital constante. V: capital variable. P: plusvalía. VBP: valor bruto de producción = C+V+P. Modelo calculado en valor trabajo. Algunos sectores del terciario no están incluidos en la generación de valor.
Fuente: Tomado de Montesino, 2017, p. 144.

Para que el modelo funcione como una economía con reproducción ampliada y, por tanto, permita invertir parte del excedente, necesita ser coherente con una condición económica de partida o de inicio, esto consiste en que el capital variable del sector I, V_1 , más la plusvalía de este sector, P_1 , sea mayor que la magnitud correspondiente al capital constante del sector II, C_2 , es decir:

$$V_1 + P_1 > C_2 \quad (\text{ec. 6.2.1})$$

En un modelo bisectorial de desarrollo como este, la proporcionalidad implica el vaciado de los mercados, esto es, que las demandas de bienes de consumo del sector I sean iguales a las ofertas de estos bienes por el sector II (incluyendo las inversiones) y que la demanda de los medios de producción del sector II se equilibre con la oferta de medios de producción por el sector I, incluyendo las inversiones, tal como lo indican las flechas en el diagrama de bloque 6.2.4.

Diagrama 6.2.4. Equilibrio de oferta y demanda en condiciones de crecimiento y desarrollo estable.



Nota: C_i : capital constante del sector i ; V_i : capital variable del sector i ; ΔC_i : incremento de capital constante del sector i ; ΔV_i : incremento del capital variable (remuneraciones principalmente) del sector i ; P_i : plusvalía o excedente productivo bruto del sector i ; P_{ic} : plusvalía o excedente destinado al consumo por los empresarios; Δi : valor bruto de producción (VBP) del sector i . Donde $i=1, 2$.

Fuente: Montesino, 2017, p. 149.

O sea:

$$V_1 + \Delta V_1 + P_{1C} = C_2 + \Delta C_2 \quad (\text{ec. 6.2.2})$$

Los bucles, en el diagrama, implican que son necesidades (demandas y ofertas) que se llenan internamente. De este modo la economía tiene sus mercados en equilibrio y posee un desarrollo sostenido y estable.

En los estudios presentados de este informe, se ha planteado que en El Salvador la desproporcionalidad de la economía se expresa en una composición orgánica del capital excesivamente elevada, especialmente considerando que tal magnitud no se expresa en el desarrollo tecnológico y humano. Por ende, la distorsión del parámetro solo refleja la desproporcionalidad que existe en la economía salvadoreña consistente en que el capital variable, o fondo de remuneraciones para los trabajadores, constituye un monto muy bajo en el PIB, es decir, las inversiones en fuerza de trabajo deben elevarse. La inversión social mediante la política fiscal y asignación presupuestaria es una vía para lograrlo, y, la otra, es estableciendo una política de ingreso que reciba la colaboración de las principales fuerzas empresariales del país.

El modelo bisectorial en El Salvador para el año 2010, haciendo uso de la información de la que se dispone a través de las COU del BCR, transformadas a variables que el modelo requiere, se muestra en la tabla 6.2.3.

Tabla 6.2.3.
El Salvador: modelo bisectorial observado, 2010, medido a valor trabajo, base 1990, miles de dólares

Sector/variables	C	V	P	VBP sectorial
I: medios de producción	39,995,434.0	1,640,932.3	2,977,878.8	44,614,245.1
II: bienes de consumo	15,295,644.3	731,911.5	1,063,487.7	17,091,043.5
Producto Interno Bruto PIB \approx V+P		2,372,843.8	4,041,366.5	6,414,210.3

Nota: C: capital constante. V: capital variable. P: plusvalía. VBP: valor bruto de producción = C+V+P. Modelo calculado en valor trabajo. Algunos sectores del terciario no están incluidos en la generación de valor.
Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR y Montesino, 2017.

Aunque las variables están en términos reales, usando el sistema anterior de las cuentas nacionales, es suficiente para poder analizar la desproporcionalidad y su efecto; en la tabla 6.2.4 se muestran los parámetros relevantes:

Tabla 6.2.4.
El Salvador: parámetros distorsionados de estabilidad, equilibrio y proporcionalidad

Sector/parámetros	Composición orgánica del capital (C/V)	Tasa del Excedente bruto prod. (P/V)	Prueba de la condición de partida $V1+P1-C2 > 0$ (miles de dólares)
I: Medios de producción	24.37	1.815	
II: Bienes de consumo	20.90	1.453	-10,676,833.1
Promedio ponderado	23.30	1.703	

Fuente: elaboración con base en la tabla 6.2.3.

En la tabla 6.2.4 se verifica que las composiciones orgánicas en los dos sectores están completamente distorsionadas, considerando que en los países desarrollados estas no suelen ser mayores a 6 o a 4.5...

En la tabla 6.2.4 se verifica que las composiciones orgánicas en los dos sectores están completamente distorsionadas (considerando que en los países desarrollados estas no suelen ser mayores a 6 o a 4.5, según las metodologías); conviene advertir, sin embargo, que la distribución del PIB (\approx V+P) en remuneraciones y excedente productivo bruto muestra proporciones similares a las verificadas en el nuevo sistema de cuentas nacionales, o sea, en forma totalmente agregada la tasa del excedente bruto productivo (plus-

valía) sobre las remuneraciones (capital variable) es de 170.3 % que es la que se obtiene aproximadamente con la información en la tabla 6.2.1.

En estas condiciones, la economía es incapaz de equilibrar los dos mercados agregados (del sector I y sector II) y lograr simultáneamente el crecimiento al mismo ritmo; por consiguiente, aunque la economía observada muestre tasas de crecimiento positivos, el aparato productivo se vuelve cada vez más desproporcional (se incumple la condición $V_1+P_1-C_2>0$). En el caso salvadoreño esta situación se expresa en el crecimiento más rápido del sector I y, con esto, el aumento más deprisa del capital constante en detrimento del capital variable con la consiguiente elevación distorsionada de la composición orgánica del capital (ver Departamento de Economía UCA, 2017a, pp. 58-60). En este escenario, los ritmos de crecimiento económico son insuficientes para impulsar un proceso de desarrollo.

Ahora bien, la cuestión es qué pasaría si se implementa un proceso de redistribución que introduzca proporcionalidad al sistema. Sabemos que este proceso busca elevar en aproximadamente tres veces el monto del producto destinado al capital variable mediante la elevación de la inversión social y de los salarios. El modelo bisectorial con la modificación en el capital variable y mostrando el efecto en la eficiencia, aún manteniendo la tasa de crecimiento observada en ese año, 2010, se muestra en la tabla 6.2.5.

Tabla 6.2.5.
El Salvador: modelo bisectorial reestructurado para las condiciones de equilibrio y crecimiento con desarrollo estable. Valor trabajo, en miles de dólares de 1990.

Sectores/variables	C	V	P	VBP sectorial
I: Medios de producción	39,995,434.0	4,417,532.0	11,632,839.1	56,045,805.1
II: Bienes de consumo	15,295,644.3	1,970,369.3	4,154,427.3	21,420,440.9
Producto Interno Bruto: PIB \approx V+P		6,387,901.3	15,787,266.4	22,175,167.7

Nota: C: capital constante. V: capital variable. P: plusvalía. VBP: valor bruto de producción = C+V+P. Modelo calculado en valor trabajo. Algunos sectores del terciario no están incluidos en la generación de valor.

Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR y Montesino, 2017.

Es importante destacar que mientras el capital variable se eleva en poco menos que tres veces, el excedente productivo bruto se eleva en casi cuatro veces... en consecuencia la parte del excedente que pertenece a los empresarios se eleva en al menos cuatro veces. Esto es un importante incentivo para que los empresarios apoyen la política redistributiva y colaboren con ella.

Es importante destacar que mientras el capital variable se eleva en poco menos que tres veces, el excedente productivo bruto se eleva en casi cuatro veces, asumiendo que la inversión social y el peso del incremento de los salarios se mantienen fijos, en consecuencia, la parte del excedente que pertenece a los empresarios se eleva en al menos cuatro veces. Esto es un importante incentivo para que los empresarios apoyen la política redistributiva y colaboren con ella. La estructura paramétrica del modelo se ha corregido, arrojando datos más fiables y haciendo posible el proceso de reproducción ampliada (ver tabla 6.2.6).

Tabla 6.2.6.
El Salvador: parámetros reestructurados, eficientes, de estabilidad, equilibrio y proporcionalidad.

Sector/parámetros	Composición orgánica del capital (C/V)	Tasa del Excedente bruto prod. (P/V)	Prueba de la condición de partida $V1+P1-C2 >0$ miles de dólares
I: Medios de producción	9.05	2.633	754,726.9
II: Bienes de consumo	7.76	2.108	
Promedio ponderado	8.66	2.47	

Fuente: elaboración con base en tabla 6.2.5.

Asumiendo las tasas de inversión (sobre plusvalía) que se estiman en el modelo proporcional, con la tasa de crecimiento de la producción observada de 1.3 %, el equilibrio de la economía en condiciones de desarrollo estable y crecimiento balanceado se muestra en la tabla 6.2.7, donde es posible verificar que los dos mercados agregados se vacían.

Tabla 6.2.7.
El Salvador: condiciones de equilibrio o vaciado de los mercados con crecimiento y desarrollo estable y balanceado. Valor trabajo, en miles de dólares de 1990.

Sectores/variables	C+ΔC	V+ΔV	Pc	VBP sectorial
I: Medios de producción	40,541,374.3	4,477,831.6	11,026,599.2	56,045,805.1
II: Bienes de consumo	15,504,430.8	1,997,265.0	3,918,745.1	21,420,440.9
Producto Interno Bruto: PIB ≈ V+ΔV+Pc +ΔC		6,475,096.6	14,945,344.3	22,175,167.7

Nota: C: capital constante. V: capital variable. P: plusvalía. VBP: valor bruto de producción = C+V+P. Modelo calculado en valor trabajo. Algunos sectores del terciario no están incluidos en la generación de valor. C_i : capital constante del sector i; V_i : capital variable del sector i; ΔC_i : incremento de capital constante del sector i, ΔV_i : incremento del capital variable (remuneraciones principalmente) del sector i; P_i : plusvalía o excedente productivo bruto del sector i; P_{ic} : plusvalía o excedente destinado al consumo por los empresarios; p_i : valor bruto de producción (VBP) del sector i. La tasa de crecimiento utilizada es del 1.3 %, igual en los dos sectores. Esta tasa es la observada aproximadamente en 2010, para el PIB. La tasa de inversión sobre la plusvalía o excedente del sector I es $N_1 = 5\%$. La tasa de inversión sobre plusvalía del sector II es $N_2 = 6\%$. N_i : tasa de inversión sobre plusvalía del sector i. Donde $i = 1, 2$.

Fuente: elaboración propia con base en COU del BCR y Montesino, 2017.

Es decir:

$$V_1 + \Delta V_1 + P_{1c} = 4,477,831.6 + 11,026,599.2 = 15,504,430.8 = C_2 + \Delta C_2 \quad (\text{ec. 6.2.3.})$$

Ahora bien, el supuesto de mantener la tasa de crecimiento observada del PIB puede abandonarse porque, como es posible constatar en la tabla 6.2.7, la tasa de inversión del excedente, asociada a la tasa de crecimiento observada en 2010 de 1.3 %, es muy baja para una economía proporcional; de hecho, la inversión bruta en condiciones de proporcionalidad es menor que la inversión bruta privada observada, esto es coherente con el hecho de que en una economía proporcional las inversiones son más eficientes (ver Departamento de Economía UCA, 2016, pp. 63-64).

Es pertinente reiterar que el éxito de una política redistributiva en la economía agregada, esto es, en el crecimiento y en el desarrollo, que se predice mediante el modelo bisectorial, solo puede ser verificado en la realidad si efectivamente la inversión social y los aumentos salariales elevan las capacidades humanas y productivas de la fuerza de trabajo. El nuevo sistema presupuestario por programas enfocado en resultados, del Ministerio de Hacienda, asegura la eficiente y eficaz aplicación de la inversión social.

Es pertinente reiterar que el éxito de una política redistributiva (...) que se predice mediante el modelo bisectorial solo puede ser verificado en la realidad si efectivamente la inversión social y los aumentos salariales elevan las capacidades humanas y productivas de la fuerza de trabajo (...).

La incógnita acerca del destino potenciador de las capacidades por los incrementos en las remuneraciones salariales se disipa cuando se analiza la forma en que los hogares utilizan las remesas (ver sección 7). Los porcentajes más altos de estos ingresos se destinan a elevar la nutrición, la salud y la educación; rubros que tienen el efecto indiscutible de elevar las capacidades productivas y la eficiencia económica de la fuerza de trabajo. Esto, aunque no de modo absoluto, sugiere el uso adecuado para el desarrollo de los incrementos salariales por parte de los trabajadores.

6.2.4. Vinculación entre la política integrada de movilidad y logística del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la reforma del presupuesto del Ministerio de Hacienda y la estrategia de desarrollo propuesta por el Departamento de Economía

En El Salvador existen dos importantes transformaciones impulsadas por el gobierno que pueden ser conectadas para determinar las medidas concretas de los cambios agregados, que se recomiendan desde el modelo de dos sectores que fundamenta la estrategia que propone el Departamento de Economía. Una es la contribución del MOP consistente en la Política Integrada de Movilidad y Logística (PIML) y la otra contribución, mencionada más arriba, corresponde a la reforma del presupuesto efectuada por el Ministerio de Hacienda que está poniéndose en marcha, la cual consiste en pasar de un presupuesto por áreas de gestión a un presupuesto por programas con enfoque de resultados.

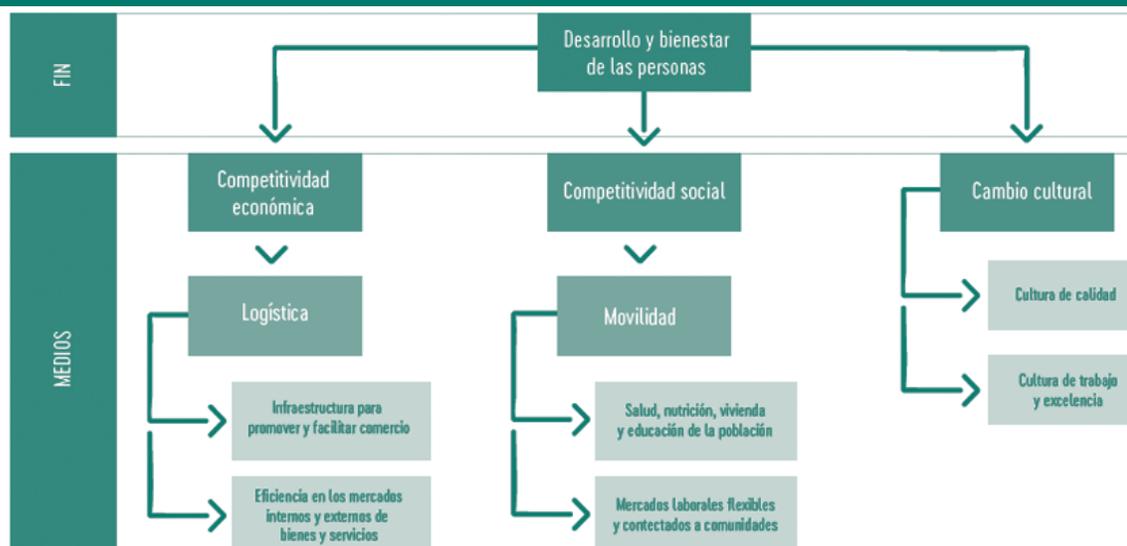
En este numeral del apartado, se muestra el vínculo que estas dos importantes transformaciones de la gestión pública tienen con el modelo de dos sectores que también se ha explicado más arriba.

El diagrama 6.2.5 muestra una jerarquía entre fin y medios de la PIML. En este esquema es posible observar que en lo llamado "medios" se incluyen tres categorías: (1) la que denominan "competitividad económica" que implica la logística en el sentido de la infraestructura y la eficiencia de los mercados internos y externos; (2) la que llaman "competitividad social", que en la parte de "movilidad" incluye avances en la salud, nutrición, educación, etc. y empleo de calidad de las personas; y (3) el denominado "cambio cultural", que representa cultura de calidad, cultura de trabajo y excelencia en las actividades realizadas.

Como puede deducirse, las últimas dos categorías son una parte importante del fin denominado "desarrollo y bienestar de las personas", ya que es imposible pensar en este desarrollo sin el aseguramiento de las condiciones de existencia de las personas, complementado por cambios culturales coherentes con los aumentos de las capacidades productivas. Por tanto, encontramos un círculo virtuoso aquí: el desarrollo de las personas genera más desarrollo humano.

Pero, obviamente, de modo simultáneo, las condiciones materiales productivas y los avances tecnológicos tienen que generar la reestructuración de los medios de producción, es decir, el cambio en el carácter y uso del capital constante.

Diagrama 6.2.5. Jerarquía entre el fin y los medios en la formulación de la PIML de El Salvador



En lo tocante al aseguramiento de la eficacia de la política de ingresos, específicamente de salarios, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) debe velar por el cumplimiento de los salarios mínimos, pero es de fundamental importancia en este aspecto la colaboración de los empresarios en la búsqueda de elevar salarios en consecuencia con la eficiencia que tales ajustes permiten alcanzar.

El Ministerio de Economía (MINEC), la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), al igual que el MOP deben velar por asegurar los alcances previstos desde la competitividad económica que se sustenta en la logística y movilidad, que vendrán a favorecer las capacidades productivas y la base material y tecnológica (C_1 y C_2) que el país necesita.

6.2.5. Conclusión

El estudio expuesto en este apartado muestra que la política redistributiva, efectuada a través de la política fiscal y la política de ingresos, es capaz de alcanzar la proporcionalidad de la economía, aumentando la eficiencia y logrando el desarrollo humano. La reforma presupuestaria que impulsa el Estado asegura el eficiente y eficaz uso de los recursos presupuestarios en el sentido de lograr resultados que elevan las capacidades humanas. En cuanto al uso de los incrementos en los ingresos, las decisiones de los hogares que viven de remuneraciones sugieren que los aumentos salariales, como medida de la política de rentas, se traduce en importantes inversiones en la mejora de las capacidades de la fuerza de trabajo humana.

La PIML pretende elevar la capacidad material y técnica de El Salvador, proceso que implica de modo simultáneo la potenciación de las capacidades humanas y el establecimiento de suficientes oportunidades para que puedan desplegarse, generando así, desde el punto de partida de esta estrategia, el desarrollo humano, convirtiendo esta política en un esfuerzo coherente con la estrategia de desarrollo propuesta por el Departamento de Economía que se sustenta en el modelo de dos sectores económicos.

Las políticas tanto las del MH como las del MOP mencionadas en este apartado son de vital importancia, especialmente, si se repara en el hecho de que necesitan la articulación con todas las unidades y ministerios del gobierno, así como con la sociedad civil.

7.

Importancia de la migración y remesas: retorno de los salvadoreños por la anulación del TPS, impacto en la economía de remesas de los hogares

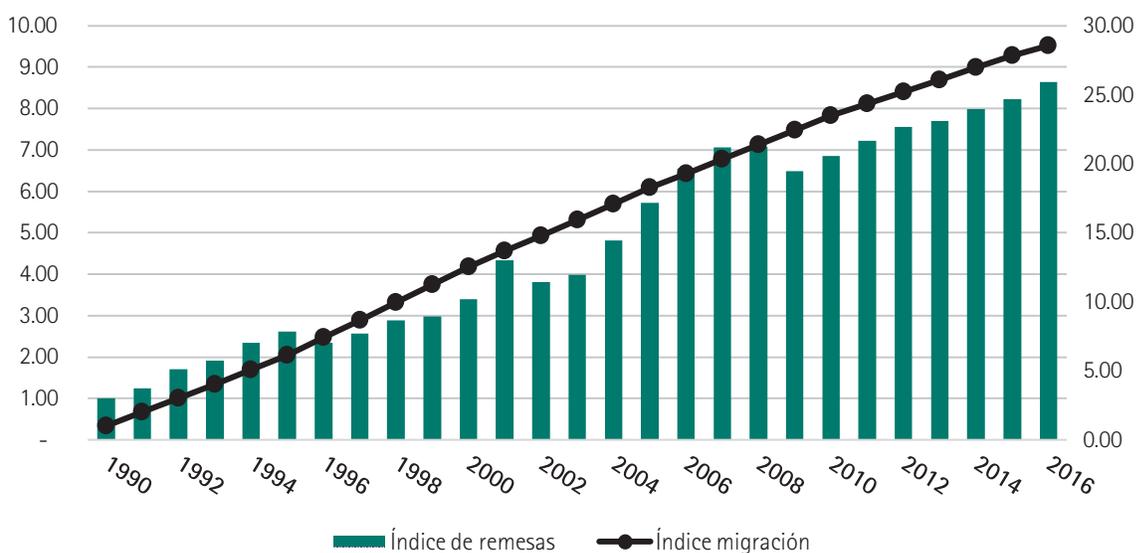
Resumen

En esta sección se aborda el efecto que la cancelación del TPS tendrá en los hogares, por un lado, en su situación de pobreza y, por otro, en los ingresos que dejarán de percibir afectando sus inversiones en las capacidades humanas. Se mostrará que a pesar de que macroeconómicamente la reducción de las remesas puede ser imperceptible, a nivel de los hogares representa un efecto devastador.

7.1. Importancia de las remesas para la economía agregada y para los hogares

La importancia de la migración en El Salvador se desprende principalmente del vínculo que tiene con los flujos de remesas y fundamentalmente con la economía de remesas que genera. En el gráfico 7.1 puede verificarse el vínculo entre el índice de crecimiento de la migración y el índice de las remesas.

Gráfico 7.1. Índices de migración y flujo de remesas entre 1990 y 2016



Fuente: elaboración propia. BCR, base de datos en línea.

Ahora bien, la economía de remesas que se genera se vuelve relevante por, uno, sus efectos macroeconómicos y, dos, por la potenciación de las capacidades en los hogares. En estudios anteriores (ver Depar-

tamento de Economía, UCA, 2017a) se ha analizado los efectos agregados favorables y desfavorables; sin embargo, es importante tratar los efectos en los hogares para los cuales inequívocamente representa una mejora en su bienestar y posibilita la inversión de estos en la potenciación de las capacidades humanas. En este sentido, la tabla 7.1 presenta aquellos rubros en que se invierten las remesas recibidas.

Tabla 7.1.
Utilización de las remesas en formación de capacidades humanas por los hogares receptores

DESTINO DE LA REMESA MENSUAL RECIBIDA	TOTAL HOGARES	ESTRUCTURA PORCENTUAL
Consumo (nutrición)	301081	85.52 %
Vivienda	6329	1.80 %
Comercio	1060	0.30 %
Inversión en salud	10776	3.06 %
Inversión en educación	23302	6.62 %
Compra insumos agrícolas	863	0.25 %
Ahorro	6419	1.82 %
Otros	2232	0.63 %

Fuente: del Cid e Iraheta, 2014.

La tabla 7.1 muestra que el principal rubro de inversión para los hogares lo constituye la mejora en la alimentación (nutrición). Tanto en la teoría ortodoxa como en los enfoques heterodoxos, incluyendo el que anima este informe, las inversiones en nutrición son potenciadoras de capacidad productiva para aquellos que se encuentran empleados, así como para los que no lo están, pero entrarán eventualmente a una ocupación. Le siguen otros rubros, que usualmente son aceptados como inversiones: educación, salud, la adquisición de propiedad inmueble, etc.

...el principal rubro de inversión para los hogares lo constituye las mejoras en la alimentación (nutrición) [...] las inversiones en nutrición son potenciadoras de capacidad productiva...

7.2. Remesas y estructura de la pobreza

Naturalmente, cuando una cantidad de población trabajadora en el exterior, con irregularidad migratoria o no (algún tipo de regularidad especial temporal), es repatriada o retornada a El Salvador, una de las principales preocupaciones consiste en la reducción que experimentarán estas inversiones de los hogares. Existe un conteo de retornados por irregularidades migratorias que está sucediendo permanentemente a la par de las emigraciones que ocurren a diario.

A pesar de todo es difícil atribuir a todas estas personas, por una parte, un ingreso y, por otra, la capacidad de enviar remesas por su especial situación de irregularidad. Es posible que muchas de ellas sean devueltas al momento de ingresar a los Estados Unidos de América o puede ocurrir que ni siquiera logren entrar. Por ejemplo, entre 2011 y 2015 la cantidad de personas deportadas en promedio fue de 38 351, una proporción de estos es deportada desde México, o sea, que ni siquiera entraron a EUA (Departamento de Economía, UCA, 2017a).

En el presente año, entre el primero de enero y el 12 de julio el número de deportados desde Norteamérica es de 13 079, cerca del 40 % provienen de México (Dirección General de Migración y Extranjería, estadísticas retornados 2018). Esta situación es distinta en el caso de aquellas personas amparadas por algún tipo de regularidad migratoria, como por ejemplo el estatus de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés).

Recientemente el gobierno de los Estados Unidos anunció la cancelación del TPS para los salvadoreños (Telemundo, 2018), estableciendo un margen de 18 meses (año y medio) para que los compatriotas afectados regularicen su situación migratoria o regresen a El Salvador; esta decisión afectará aproximadamente a 190 000 migrantes connacionales. Para estudiar el impacto de esta medida analicemos dos escenarios, un escenario pesimista en el que la totalidad son retornados, afectándose de este modo 190 000 hogares; y un segundo escenario optimista en el que la mitad logran regularizar su situación. En este último caso, la medida de anulación del TPS afectaría a unos 95 000 hogares.

De acuerdo a estimaciones de la estructura de pobreza en el país, con remesas y sin ellas, (Departamento de Economía, UCA, 2016 y 2017a) es posible construir los datos que se presentan en la tabla 7.2.

Tabla 7.2.
Efecto de las remesas en la estructura de pobreza de los hogares. (valores redondeados a un decimal)

Tipo de pobreza	Extrema sin remesa	Relativa sin remesa	No pobres sin remesa	Total
Extrema con remesa	8.1	0.0	0.0	8.1
Relativa con remesa	2.7	24.0	0.0	26.8
No pobres con remesa	3.3	3.1	58.8	65.1
Totales	14.1	27.1	58.8	100.0

Fuente: Departamento de Economía, UCA. 2016 y 2017a.

En la tabla 7.2 se muestra que un 8.1 % son pobres extremos con remesas y sin remesas. Un 24.0 % son pobres relativos sin importar si reciben remesas o no; sin embargo, 2.7 % pasan de la pobreza relativa a la pobreza extrema si no reciben remesas. En cuanto a los hogares no pobres, para el 58.8 % es irrelevante si son receptores de remesas o no, empero, un 3.1 % pasan de ser no pobres a pobres relativos si dejan de percibir remesas, mientras que un 3.3 % dejan de ser no pobres para vivir en pobreza extrema si no reciben remesas. En general, se puede decir que el impacto de dejar de percibir remesas aumenta la situación de pobreza extrema y relativa en un 9.1 % de los hogares.

7.3. Anulación del TPS e impacto en los hogares afectados

Asumiendo que la estructura anterior se mantiene, en el escenario pesimista la cantidad de hogares que se vería afectada por el retorno de los salvadoreños por la anulación del TPS, se muestra en la tabla 7.3.

Tabla 7.3.
Efecto de la anulación del TPS, en la estructura de pobreza de los hogares con miembros retornados. Escenario pesimista. Proyección 2019

Tipo de pobreza	Extrema sin remesa	Relativa sin remesa	No pobres sin remesa	Total
Extrema con remesa	15385	0	0	15385
Relativa con remesa	5206	45638	0	50844
No pobres con remesa	6277	5799	111695	123771
Totales	26869	51436	111695	190000

Fuente: elaboración propia con base en información de Telemundo, enero, 8, 2018.

Al dejar de recibir remesas, los hogares que pasan de pobreza relativa a extrema serían 5 206. Aquellos hogares no pobres que al no recibir remesas pasan a la pobreza relativa sumarían 5 799; mientras, los no pobres que pasan a pobreza extrema por dejar de percibir remesas sería del orden de los 6 277, para un total de hogares que pasarían a la pobreza extrema y relativa de 17 282. Está claro que el resto de

hogares que no experimentan movimientos en esta estructura (que suman 172 718), verían reducidos sus ingresos desmejorando su situación económica y social.

En el escenario optimista esas cifras se reducen, como puede observarse en la tabla 7.4.

Tabla 7.4.
Efecto de la anulación del TPS, en la estructura de pobreza de los hogares con miembros retornados. Escenario optimista. Proyección 2019

Tipo de pobreza	Extrema sin remesa	Relativa sin remesa	No pobres sin remesa	Total
Extrema con remesa	7693	0	0	7693
Relativa con remesa	2603	22819	0	25422
No pobres con remesa	3139	2899	55847	61886
Totales	13434	25718	55847	95000

Fuente: elaboración propia. *Ibid.*

Ahora bien, se estima que el total de población salvadoreña viviendo en los Estados Unidos es de aproximadamente 1 975 000 personas, por tanto los retornados por anulación del TPS representan el 9.6 % (en el escenario pesimista), si se asume que este porcentaje de los retornados equivale al porcentaje de remesas que se dejarán de recibir, conociendo que el flujo de remesas es 4 576 millones de dólares, el monto que el país perderá en remesas será más o menos de 440.2 millones de dólares, distribuidos en los hogares afectados según los porcentajes presentados en la tabla 7.2, suponiendo una distribución equitativa de los envíos de remesas que se dejarán de percibir, tal como se presenta en la tabla 7.5.

Tabla 7.5.
Montos de remesas que se dejarían de percibir en los hogares, por situación de pobreza. Escenario pesimista. Proyección 2019. Dólares de los Estados Unidos de América

Tipo de pobreza	Extrema sin remesa	Relativa sin remesa	No pobres sin remesa	Total
Extrema con remesa	35645730	0	0	35645730
Relativa con remesa	12062398	105737822	0	117800220
No pobres con remesa	14544341	13435176	258785732	286765249
Totales	62252470	119172998	258785732	440211200

Fuente: elaboración propia. *Ibid.*

Es interesante notar que los hogares que se ven desplazados hacia la pobreza relativa y extrema, deteriorando de manera relevante sus condiciones de vida, resentirán una merma en sus ingresos, por la interrupción del flujo de remesas, de un poco más de 40 millones de dólares.

En el escenario optimista, donde los retornados representan el 4.8 % de los que viven en EUA, los montos se reducen, como puede verificarse en la tabla 7.6.

Tabla 7.6.
Montos de remesas que se dejarían de percibir en los hogares, por situación de pobreza. Escenario optimista. Proyección 2019. Dólares de los Estados Unidos de América

Tipo de pobreza	Extrema sin remesa	Relativa sin remesa	No pobres sin remesa	Total
Extrema con remesa	17822865	0	0	17822865
Relativa con remesa	6031199	52868911	0	58900110
No pobres con remesa	7272171	6717588	129392866	143382625
Totales	31126235	59586499	129392866	220105600

Fuente: elaboración propia. *Ibid.*

En este este escenario optimista, la merma en los ingresos de los que pasan a la pobreza relativa y extrema es de unos 20 millones de dólares.

La pérdida en concepto de remesas a consecuencia de la cancelación del TPS reducirá las inversiones en la elevación de las capacidades productivas de la fuerza de trabajo, que realizan los hogares afectados, en los montos que se presentan en la tabla 7.7; de acuerdo con los dos escenarios y según los rubros de inversión con base en los porcentajes de la tabla 7.1.

Tabla 7.7.
Pérdidas en inversiones en capacidades humanas realizadas por los hogares a consecuencia de la cancelación del TPS. Dólares de los Estados Unidos de América

Destino de la remesa mensual recibida	Escenario optimista	Escenario pesimista
Consumo (nutrición)	188190,288.00	376380,576.00
Vivienda	3961,900.80	7923,801.60
Comercio	660,316.80	1320,633.60
Inversiones en salud	6823,273.60	13646,547.20
Inversiones en educación	14526,969.60	29053,939.20
Insumos agrícolas	660,316.80	1320,633.60
Ahorro	3961,900.80	7923,801.60
Otros	1320,633.60	2641,267.20
Total	220105,600.00	440211,200.00

Fuente: elaboración propia. *Ibid.*

Las pérdidas totales en los rubros que permiten elevar el bienestar de los hogares y las capacidades productivas de su fuerza de trabajo son relevantes, especialmente en cuanto a las inversiones en nutrición, educación y salud, implicando un grave impacto socioeconómico para los hogares, o sea, aproximadamente USD 200 mensuales menos para nutrición por hogar.

Esto es importante desde el punto de vista de la microeconomía del hogar, aunque pueda considerarse despreciable desde la perspectiva de la demanda agregada, particularmente si se supone algún tipo de compensación en el monto total de remesas proveniente de los flujos de nuevas remesas enviadas por recientes emigrantes que logran emplearse en la economía de EUA.

7.4. Conclusión

El panorama para las familias que serán afectadas por la anulación del TPS se muestra sombrío. En primer lugar, se reducirán sus ingresos y, con esto, su modo de vida experimentará un sustancial deterioro; en segundo lugar, aquellos hogares que están por encima del umbral de pobreza relativa se verán lanzados, tanto hacia la pobreza extrema como hacia la pobreza relativa; y, tercero, la mayoría de los hogares que utilizan las remesas para invertir en su nutrición dejarán de hacerlo en un monto equivalente a 188 millones de dólares, aproximadamente, asumiendo una situación optimista.

Situaciones como estas muestran la vulnerabilidad del efecto favorable al bienestar de los hogares generado por las remesas y vuelve importante que las políticas del gobierno se enrumben hacia medidas que a la vez que mejoran condiciones de vida dentro del país impulsen el crecimiento y el desarrollo económico.

8.

Comportamiento monetario y financiero

8.1. Dinero endógeno, estructuralismo y dolarización

Resumen

El objetivo de esta sección es centrarse en el análisis de la oferta monetaria e incorporar al crédito bancario como un elemento fundamental para comprender la dinámica de este componente del aparato monetario, cuando se desarrolla en un contexto de riesgo inherente a la existencia de un sistema financiero, que rige sus acciones económicas bajo una lógica de maximización de ganancias privadas, haciendo énfasis en las restricciones que impone la dolarización a la autoridad monetaria como gestor de política económica y como agente regulador del sistema bancario. La prueba de causalidad de Granger demuestra una doble causalidad entre las cantidades de dinero y el crédito para el período de análisis, lo cual se explica por el enfoque estructuralista del dinero endógeno. Lo anterior implica un aumento del riesgo cuando se está en una economía dolarizada y el banco central se encuentra restringido en sus facultades como prestamista de última instancia y como gestor de política económica.

8.1.2. Introducción

El comportamiento monetario estudiado en el *Análisis Socioeconómico de El Salvador, año 2017* presentó suficiente evidencia para afirmar que el proceso de formación de precios de producción y competencia entre capitales se ha visto entorpecido por la dolarización, profundizando las distorsiones de la economía salvadoreña.

El déficit monetario (de un orden aproximado del 2 %) ha constituido una barrera para el crecimiento de la producción real, lo cual evidenciaba que la dolarización se presenta como una limitante para la reproducción del sistema económico y para la acumulación de capital en sí misma.

En esta sección, en primer lugar, se ofrece una breve explicación del enfoque heterodoxo del dinero endógeno para una economía que funciona con dinero fiduciario y con un sistema financiero que tiene la capacidad de hacer gestiones de activos y pasivos. Posteriormente, se procede a presentar la evolución del crédito y los agregados monetarios a analizar. Una vez descrito el comportamiento de las series relevantes, para el análisis se verificará por medio de una prueba de causalidad de Granger, el cual permitirá evaluar si es el crédito el que dicta la dinámica del dinero en El Salvador.

8.1.3 La oferta de dinero como variable endógena³²

En los modelos tradicionales de la escuela neoclásica, la oferta monetaria se caracteriza como una variable exógena en poder de la autoridad monetaria de un país. En términos simples, los economistas ortodoxos asumen que las cantidades de dinero que circulan en una economía están definidas por el banco central u otra institución de carácter estatal facultada para tomar dicha decisión y de la expansión de préstamos y depósitos a cargo de los bancos privados. Gigliani (2005) explica el asidero teórico de dicha postura:

Para el monetarismo y la síntesis neoclásica-keynesiana, el gobierno tiene la capacidad suficiente para ejercer el control de la cantidad total de dinero. Primero, porque expande y contrae la base monetaria. Segundo, porque aun cuando la creación del crédito esté a cargo de los bancos comerciales, el banco central puede controlarlo mediante sus diversos mecanismos de regulación. (p. 1).

En este enfoque no existe un mecanismo automático que ajuste la oferta a la demanda de dinero en sí misma ni existen mecanismos de mercado, como el tipo de interés y los tipos de cambio que permiten corregir los desequilibrios que puedan darse como resultado de desproporciones en la demanda de dinero³³.

Para una economía dolarizada esta postura pierde validez, puesto que por definición la autoridad monetaria no tiene la capacidad para emitir moneda. Pero aparte de las peculiaridades que puedan existir en este escenario y que ciertamente complejizan el análisis del fenómeno monetario, es primordial señalar desde ya que el enfoque heterodoxo del dinero endógeno es generalizable y aplica de igual manera aun en economías que tienen autonomía monetaria, pues en ningún régimen monetario los bancos centrales controlan la oferta monetaria y los bancos privados no necesitan de ningún tipo de depósito previo o reservas para emitir créditos, es decir, los pueden emitir de la nada (Carvajal, S. 2015).

El punto anterior es central para entender la naturaleza endógena del dinero, pues generalmente se piensa que los bancos comerciales ven restringida su capacidad de crédito por el monto de depósitos que captan, pero en realidad los depósitos son simples registros de cuánto debe el banco a sus clientes. Son un pasivo para los bancos, no un activo que pueda ser prestado³⁴ (Keen, 2014).

El crédito es fundamental para entender el funcionamiento de las economías modernas, su existencia (fundamentalmente en control y al servicio de los intereses privados) es un elemento central que junto con la competencia posibilita procesos de centralización de capital, Shaikh (1991) apunta al respecto que:

La competencia favorece las inversiones en gran escala debido a sus menores costos de producción, mientras que el sistema crediticio permite a los capitalistas individuales reunir las grandes sumas necesarias para estas inversiones. La concentración del capital en el proceso de trabajo avanza así mucho más velozmente que lo que permite la sola acumulación del capital. (p. 17).

32 En general, las variables pueden ser catalogadas analíticamente como endógenas o exógenas. Una variable es exógena cuando se puede manejar de manera independiente, en este sentido, se acepta y asume que el valor que adopta no está condicionado por el resto de variables contempladas en el análisis, pero su manipulación tendrá un efecto sobre las mismas. Una variable es endógena si se acepta que su valor se define como resultado de las interacciones entre una o más variables que se han contemplado y modelado en un análisis particular.

33 Hay que recordar que los modelos macroeconómicos para economías abiertas de equilibrio general como el modelo Mundell-Fleming establecen una endogenización de la oferta de dinero cuando existe tipo de cambio fijo y pareciera que la oferta de dinero no está en poder del Banco Central. Sin embargo, esto no corresponde a una endogeneidad de la oferta en función de la demanda, sino más bien en un compromiso del gobierno para mantener la estabilidad cambiaria de manera deliberada, lo cual le obliga a tomar control de una variable (el tipo de cambio) imposibilitando que controle la otra (la oferta de monetaria); no obstante, este escenario puede cambiar con una decisión de política que redefina las variables de control.

34 En la actualidad, el dinero emitido por los bancos centrales no tiene ningún respaldo en el sentido tradicional del término. Por esta razón es que al dinero que emiten los bancos centrales se lo conoce en la actualidad como dinero fiduciario, es decir, dinero que representa un valor que intrínsecamente no tiene. Los depósitos bancarios también son simples pagarés que sirven como medio de pago, pero estos sí son convertibles. Los bancos privados tienen la obligación de convertir sus depósitos en billetes y monedas cada vez que el dueño del depósito así lo demande (Carvajal, 2015).

...es en el mercado de crédito donde las necesidades de financiamiento de los empresarios y el ánimo de lucro de las entidades bancarias serán las que terminarán creando las cantidades necesarias de dinero para el funcionamiento de la economía.

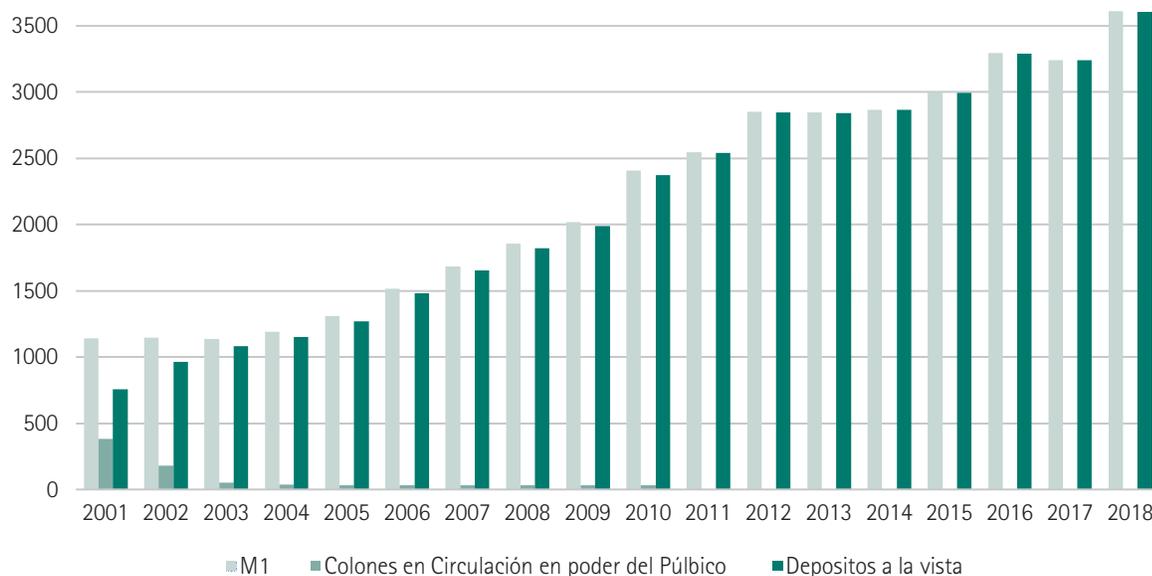
En este sentido es importante señalar que desde Marx existe una concepción abarcadora de cómo todo el sistema de préstamos se adapta a los requerimientos de la producción (Gigliani, 2005). De este modo, el enfoque del dinero endógeno desafía e invierte la ley de Say: es la demanda de dinero la que crea su oferta, es en el mercado de crédito donde las necesidades de financiamiento de los empresarios y el ánimo de lucro de las entidades bancarias serán las que terminarán creando las cantidades necesarias de dinero para el funcionamiento de la economía.

La teoría del dinero endógeno es compatible para entender y explicar los vínculos entre el sector real y monetario de una economía dolarizada, para, posteriormente, discutir sobre las implicaciones que esto pueda tener sobre la tasa de interés, la demanda de dinero, y tener una mejor perspectiva sobre los riesgos y retos que enfrenta una economía pequeña, abierta y sin capacidad de hacer política económica en pleno; dadas las restricciones sobre la política fiscal que el esquema monetario dolarizado termina imponiendo.

8.2. Agregados monetarios y su evolución

Teóricamente, la oferta monetaria se define con el agregado monetario más líquido en una economía (comúnmente conocido como M1), el cual, para el caso de El Salvador, se calcula como la sumatoria de los colones en circulación (denominados en dólares) y los depósitos a vista de todos los sectores institucionales financieros y no financieros del país.

Gráfico 8.1. Medio Circulante (M1) en millones de dólares. 2001-2018



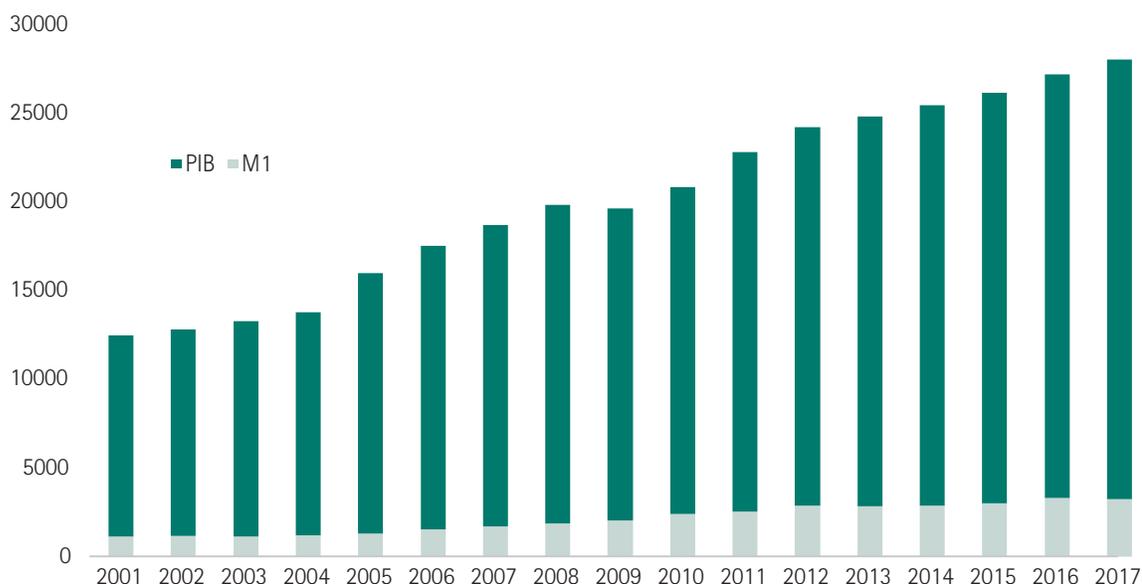
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Como es posible apreciar en el gráfico 8.1, a partir de la dolarización en 2001 la cantidad de colones en circulación prácticamente desaparece en un período de dos años, cayendo en un 86 %. A partir

de entonces, el medio circulante está compuesto casi exclusivamente por los depósitos a la vista, su tasa de crecimiento promedio ha sido de 7 % anual.

Si se estudia comparativamente la relación entre la producción corriente con el medio circulante se observa que en el período entre el 9 % y el 13.8 % de la producción corriente ha pasado a las manos del público. Es decir que para el período, un promedio del 11 % de la producción, si bien se encuentra dentro del sistema financiero, se concentra en un tipo de cuentas que por definición son utilizadas fundamentalmente para realizar transacciones. Ver gráfico 8.2 a continuación.

Gráfico 8.2. PIB y Medio circulante en millones de dólares. 2001-2017



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

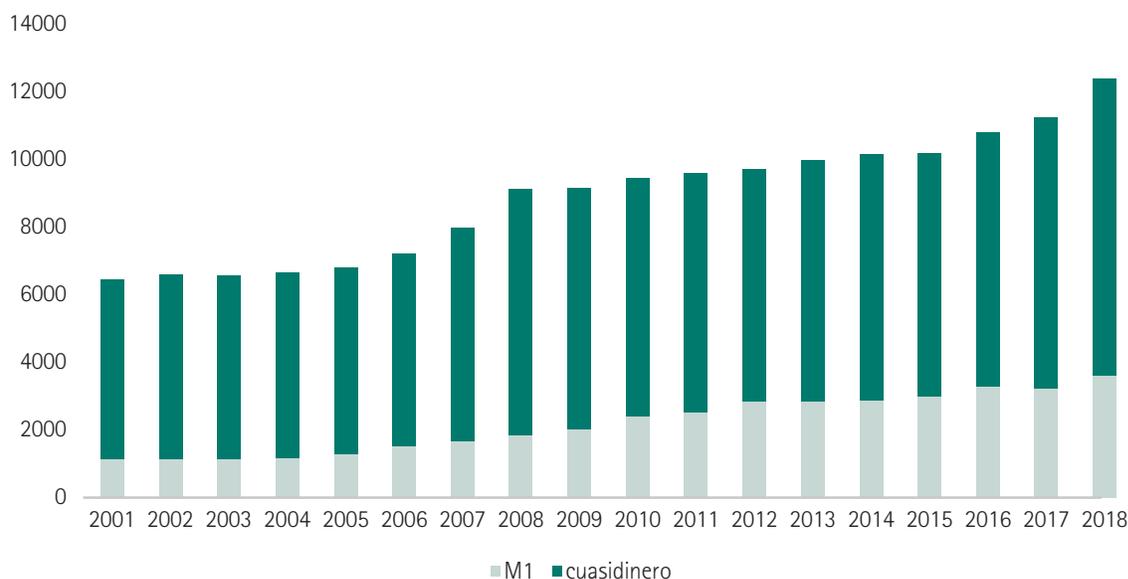
En otras palabras, el dinero que se encuentra en el medio circulante, aunque no se encuentre literalmente en el bolsillo de las personas, se encuentra en un tipo de cuentas que permite transformar dichos depósitos en liquidez con costos de transacción prácticamente nulos, son cuentas que normalmente se encuentran asociadas a una tarjeta de débito que son ampliamente aceptadas en establecimientos y que permiten hacer retiros en cajeros automáticos. Esta aclaración se hace con el objetivo de evidenciar que es dinero que está prácticamente en el bolsillo de los agentes y por tanto resulta verosímil pensar que no permanecerán mucho tiempo en dicha cuenta, será transferido a otra o será transformado en billetes y monedas con relativa prontitud.

Ahora bien, como es sabido, las instituciones financieras también captan otro tipo de depósitos que no deberían³⁵ ser tan dinámicos como los depósitos a la vista, estos depósitos reciben el nombre de 'cuasidinero' y aglutina depósitos en moneda nacional o extranjera en depósitos de ahorro, a plazo y reporto.

Técnicamente, la inclusión del 'cuasidinero' en el análisis se hace sumándolo con el medio circulante para así obtener el agregado monetario M2. En el gráfico 8.3 se puede observar su evolución anual.

35 Tradicionalmente se hace la diferencia entre depósito de ahorro y a la vista por estar asociados a productos bancarios de diferente naturaleza: los primeros ganan intereses y no puede librarse cheques contra los mismos, los depósitos a la vista, no ganan intereses y pueden cobrarse cheques que hayan sido emitidos contra ellos. En la actualidad no hay una diferencia sustancial entre una cuenta de ahorro y una cuenta corriente, los depósitos de ahorro están asociados a una tarjeta de débito y puede usarse del mismo modo que una cuenta corriente.

Gráfico 8.3. Medio circulante y cuasidinero (M2) en millones de dólares. 2001-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

En el período que va de 2001 a la fecha, el 'cuasidinero' ha tenido un crecimiento constante con una aceleración en los años previos a la crisis (10.7 % en 2007 y 14.4% 2008), al inicio del periodo de dolarización M2 fue de USD 6443.00 millones de dólares, en 2018 prácticamente se ha duplicado con una tasa de crecimiento acumulada de 92.5 % equivalente a USD 12405.50 millones. El medio circulante ha representado en promedio un 24 % de M2 con un 18 % al inicio del período y un máximo del 30 % en 2016.

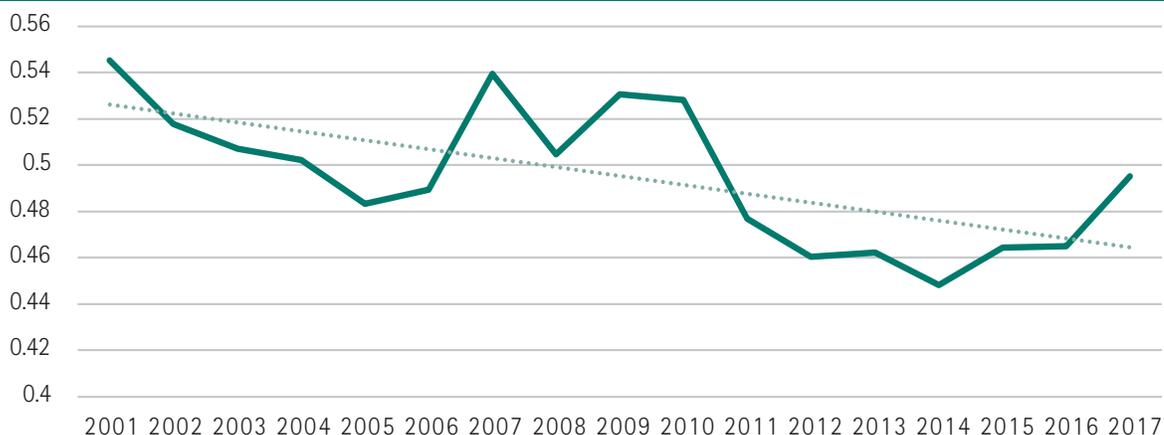
El agregado monetario M2 es un indicador del nivel de liquidez total de la economía y su comportamiento creciente debe ser evaluado a partir de su capacidad para hacer circular los bienes que se producen en la economía a los precios vigentes.

Como se puede observar en el gráfico 8.3, M2 como porcentaje del PIB ha mostrado un comportamiento cíclico de aumentos y disminuciones anuales a lo largo del período, pero en general se puede observar un comportamiento tendencial decreciente, lo cual indicaría que el país ha sufrido un deterioro en su proceso de monetización.

...al inicio del período este indicador era del 54.5 % y actualmente se encuentra en un 49.5 %, esto apunta a que hay relativamente menos dinero disponible en la economía para hacer circular la producción corriente.

En el gráfico 8.4 es posible ver cómo al inicio del período este indicador era del 54.5 % y actualmente se encuentra en un 49.5 %, esto apunta a que hay relativamente menos dinero disponible en la economía para hacer circular la producción corriente.

Gráfico 8.4. M2 como porcentaje del PIB. 2001-2017



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

Este comportamiento sirve como un elemento que valida la causalidad entre precios y dinero presente en la tradición marxista, la cual señala que los precios, determinados por sus valores, determinan la cantidad de dinero requerida para la circulación de mercancías (Popoca, 2015).

Si se excluye el crédito del análisis, la escasez relativa de dinero impediría que el ciclo de la mercancía se completara, lo cual complicaría la realización de las mercancías y las transferencias de plusvalía inter e intra sectorial propias del proceso de competencia de capitales derivando incluso en la imposibilidad de iniciar nuevos ciclos productivos. Sin embargo, dada la capacidad de generación de dinero endógeno en el sistema financiero, dicho proceso no se detiene, mostrando cómo el crédito juega un papel indispensable para el funcionamiento y reproducción del sistema económico.

En esta misma línea, se presenta la tabla 8.1 con los valores que ha adoptado la velocidad de circulación en los últimos años. Como se puede observar, dicha variable se ha comportado de manera estable lo que según Kaldor (1973) es un indicio de endogeneidad monetaria que señala cómo la demanda de dinero (crédito) se adapta al nivel de ingreso/producción y crea su oferta, la cual, independiente del esquema monetario que opere en la economía, se genera fundamentalmente a partir de los requerimientos de crédito de los capitalistas para llevar adelante su ciclo productivo. Se trata, por consiguiente, de una variable endógena vinculada a la necesidad de fondos para producir (Gigliani, 2005).

Tabla 8.1.
Velocidad de circulación del dinero en El Salvador 2011-2017

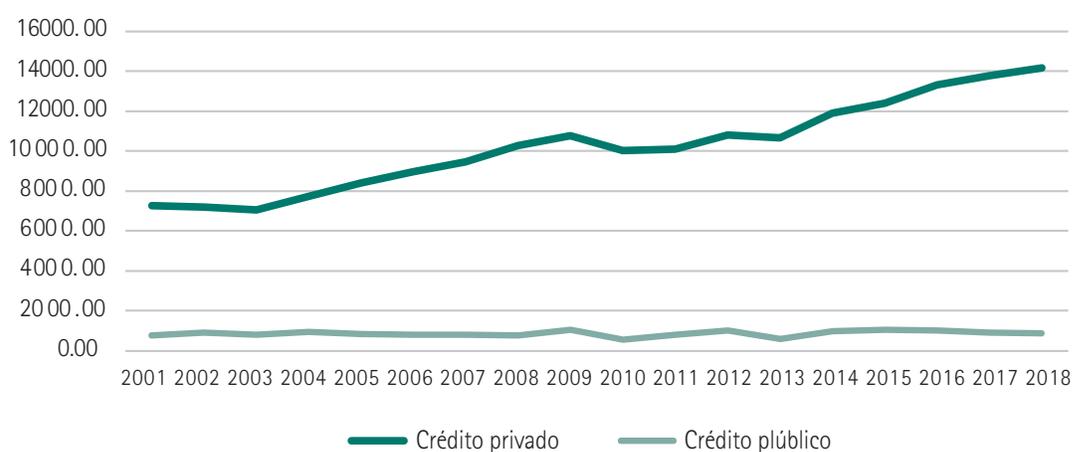
Año	Velocidad de la circulación del dinero (PIB/M2)
2011	2.1
2012	2.2
2013	2.2
2014	2.2
2015	2.2
2016	2.2
2017	2.0

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

8.3. Comportamiento del crédito en El Salvador

En la descripción del crédito se hace distinción entre el crédito público y crédito privado, en el gráfico 8.5 es posible observar que este último ha tenido un comportamiento creciente con un crecimiento promedio anual del 4.1 % en el período; resulta evidente que la cartera de crédito más relevante se concentra en el sector financiero privado llegando a manejar entre el 89 % y el 95 % del crédito total. El crédito público ha llegado a representar cuando mucho un 13 % de la cartera privada. El crecimiento promedio de la cartera total para el período ha sido de apenas un 3.9 % con un máximo de 14 % en 2016 respecto del año anterior.

Gráfico 8.5. Créditos públicos y créditos privados otorgados. En millones de dólares. 2001-2018.



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

8.4. Prueba de causalidad y verificación de endogeneidad del dinero

La metodología de la prueba de causalidad de Granger exige que las series de datos sean estacionales³⁶. Las pruebas de Dickey-Fuller aumentada para las series con periodicidad mensual para el crédito total, M1 y M2, evidencian la existencia de raíz unitaria; por lo tanto, son series no estacionarias (ver anexo 3.1).

Para corregir el problema anterior y proceder con la prueba de causalidad se diferencian las series respecto de su valor adoptado en el período (mes) anterior. Tanto para el crédito total, M1 y M2, se rechaza la hipótesis de existencia de raíz unitaria de la prueba Dickey-Fuller aumentada, lo cual permite asegurar que, tras aplicar esta transformación a las series, se comportan de manera estacionaria (ver anexo 3.2).

Al proceder con las pruebas, en primer lugar se puede verificar que cuando se analiza la relación causal en sentido de Granger entre el medio circulante y el crédito, son las variaciones en depósitos a la

36 Cuando una serie no es estacional la tendencia y/o variabilidad cambian en el tiempo. Los cambios en la media generan una tendencia ya sea crecer o decrecer a largo plazo.

vista los que provocan variaciones en el crédito, mientras que lo inverso no es verificable. Esta relación unidireccional presenta a M1 como una variable exógena respecto al crédito.

Cuadro 8.2. Prueba de causalidad de Granger para el Crédito total y M1 en primeras diferencias. Enero 2001-febrero 2018

Hipótesis Nula:	Obs	F-Estad.	Prob.
DM1 no es causa Granger de DCRED	203	6.20866	0.0024
DCRED no es causa Granger de DM1		1.30345	0.2739

Lo anterior solo confirma el hecho de que los bancos reciben depósitos y los utilizan para hacer préstamos, pero la idea que se quiere transmitir es que estos no restringen la emisión de nuevo crédito o creación monetaria (Fullwiler, 2008).

Lo anterior se verifica cuando al aplicar la prueba de causalidad de Granger a la serie del crédito total y al agregado monetario M2 en sus primeras diferencias se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 8.3. Prueba de causalidad de Granger para el Crédito total y M2 en primeras diferencias. Enero 2001-febrero 2018

Hipótesis Nula:	Obs	F-Estad.	Prob.
DM2 no es causa Granger de DCRED	203	6.20866	0.0024
DCRED no es causa Granger de DM2		7.78911	0.0006

Los resultados de la prueba de Granger permiten concluir que las variaciones de las cantidades de dinero son una variable que depende de las variaciones del crédito, es decir, se comprueba la hipótesis de endogeneidad del dinero, dado que se rechaza la hipótesis nula de inexistencia de causalidad en el sentido de Granger entre crédito y M2 dada una probabilidad de 0.0006.

El vector de cointegración de la prueba de Johansen aplicado a las mismas variables arroja relación de largo plazo que viene dada por la siguiente ecuación³⁷:

$$DM2 = 0.89 DCREDDM2) 0.89 DCRED \quad (\text{ec. 8.1})$$

Por cada punto porcentual que aumenta el crédito, el cambio que experimenta la liquidez total de la economía es de 0.89 por ciento. Esto denota que por cada dólar que se concede de préstamos se crean 0.89 centavos que no existían antes de otorgar dicho crédito y que saldrán de la circulación en el momento en que la deuda se cancele.

Lo cual indica que por cada punto porcentual que aumenta el crédito, el cambio que experimenta la liquidez total de la economía es de 0.89 por ciento. Esto denota que por cada dólar que se concede de préstamos se crean 0.89 centavos que no existían antes de otorgar dicho crédito y que saldrán de la circulación en el momento en que la deuda se cancele.

Del mismo modo esta prueba arroja causalidad del agregado monetario hacia el crédito, lo cual implica una retroalimentación entre estas dos variables. Dicha bidireccionalidad no invalida la endogeneidad del dinero en El Salvador; de hecho, su explicación se encuentra en el centro del debate entre aquellos que defienden la naturaleza endógena del dinero.

³⁷ Para ver con mayor detalle los resultados de la prueba tanto para los criterios de la traza como el del máximo eigenvalor ver anexo 3.3.

Dentro de los economistas heterodoxos postkeynesianos que se oponen a la postura neoclásica de la oferta monetaria como variable en poder exclusivo del banco central, se puede distinguir a los acomodacionistas u horizontalistas y un segundo grupo denominado como estructuralistas.

El enfoque estructuralista del dinero endógeno difiere del horizontalista en el sentido de que estos últimos suponen que los bancos comerciales, en su afán por maximizar la colocación de créditos y por ende sus beneficios, podrían tener necesidad de solicitar préstamos de liquidez inmediata al banco central que este concederá para preservar la estabilidad del sistema financiero conjunto y, en virtud de su facultad de ser prestamista de última instancia, el banco central podrá definir el monto de la tasa de descuento de manera acomodaticia para estimular la demanda de créditos e indirectamente la oferta monetaria.

De este modo la tasa de interés se convierte en una variable exógena que el banco central puede manipular discrecionalmente. De ahí que, para estos poskeynesianos, el objetivo intermedio de la política monetaria sea la tasa de interés y no la oferta monetaria (Manrique y López, 2009).

Por su parte, los estructuralistas asignan un comportamiento diferente a los bancos comerciales y al banco central quien no tiene por qué actuar siempre como prestamista de última instancia, referente a esto Alvarado (2011) apunta que:

El banco central responderá con cambios a las tasas de interés en respuesta a variaciones de la demanda por reservas monetarias y no estará dispuesto a ofrecer todas las reservas demandadas a un precio fijo (...) un alza de la misma culminaría en una presión alcista sobre la tasa de interés de descuento y en un posterior aumento de las tasas de interés de los créditos que mantenga los diferenciales relativamente estables. (p. 52).

Por lo tanto, el comportamiento de las instituciones crediticias será el de evadir la autoridad del banco central mediante la gestión de activos y pasivos, con el fin de responder a una creciente demanda de créditos (Pérez y Vinuesa, 2017).

La gestión de pasivos deriva en la creación de una deuda propia por parte de las instituciones bancarias como una alternativa para lograr la colocación de nuevos créditos sin caer en la necesidad de utilizar en exceso los depósitos de sus ahorrantes que están sujetos al cumplimiento de las reservas de liquidez.

El proceso descrito aquí tampoco implica que no existan límites a la creación de dinero por parte de los bancos privados. El principal límite a este proceso es la cantidad de crédito demandado por prestatarios solventes (Lavoie, 2000).

Sin embargo, el ánimo de lucro de las entidades de crédito puede motivar a las empresas a tomar riesgos asociados a la concesión de préstamos a agentes económicos poco solventes, esto es —en términos de Minsky (1992)— uno de los elementos definitorios del ciclo económico:

La economía transita desde relaciones financieras que la llevan a un sistema estable a otras relaciones financieras que la abocan a un sistema inestable [...] desde una estructura financiera dominada por entidades financieras cubiertas, a otra en la que aumenta el peso de las que están involucradas en las finanzas especulativas y Ponzi³⁸. (p. 248).

38 Minsky (1992) clasifica a las unidades financieras en 3 grupos:

1. Las unidades financieras cubiertas son aquellas que pueden responder a todas las obligaciones establecidas en los contratos con el flujo de caja que generan.
2. Las unidades financieras especulativas son aquellas que cumplen sus compromisos de pago gracias a que ingresan recursos con nuevas deudas, pues con los flujos de caja que generan no podrían devolver el principal de la deuda acumulada.
3. Las unidades financieras Ponzi (en referencia a Carlo Ponzi) son aquellas que los flujos de caja generados por sus operaciones corrientes no son suficientes, no solo para devolver el principal, sino tampoco para hacer frente a los intereses de las deudas acumuladas (Minsky, 1992).

Este comportamiento propio de las entidades crediticias parece apuntar a que las estructuras de deuda que se desarrollan tienden a ser incobrables, si se tiene en cuenta que la gestión de activos hace que las obligaciones tanto de prestamistas bancarios y no bancarios estén enlazadas entre sí, el riesgo sistémico es una amenaza perenne y evidencia los estrechos márgenes de estabilidad propios de las economías de mercado.

El problema es aún más complejo si se tiene en cuenta que el carácter privado de esta forma de financiamiento paralelo de instituciones no bancarias hacia el sistema financiero imposibilita la regulación; a tal punto que ni siquiera las calificadoras de riesgo tienen una estimación certera de los porcentajes en que los bancos apalancan sus nuevas colocaciones crediticias por esta vía.

Analistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) han señalado que esto se debe a que los vínculos no bancarios con los bancos no se capturan completamente en las estadísticas del flujo de fondos, ya que los datos en el balance de los bancos no captan un considerable volumen de fondos provenientes del financiamiento no bancario (Singh y Alam, 2018).

La gestión de pasivos es una práctica que trae aparejado un riesgo intrínseco, dados los posibles descalces que pueden ocurrir entre los vencimientos de las obligaciones activas y pasivas propias de las entidades financieras. Bacchini, Arias y Speranza (2016) explican cómo el deterioro de un eslabón en la cadena de pago puede pasar desapercibido:

Si los activos de la entidad tienen, en promedio, plazos mayores que los pasivos, como sería el caso de una institución bancaria donde los depósitos tienden a ser a corto plazo y los préstamos a largo plazo, un aumento en la tasa genera una disminución de los ingresos netos por intereses a causa del aumento en el costo del financiamiento. Si este incremento en la tasa se mantiene de manera constante, el valor económico del banco se ve reducido debido a que con él se disminuye el valor presente de sus ingresos futuros. El mayor problema que presenta esta situación es que, a diferencia de los activos que tienen precios de mercado, el efecto negativo producido por la tasa no quedará registrado en un balance bancario. (p. 5).

Esta búsqueda de recursos monetarios por parte de los bancos privados para aumentar sus colocaciones crediticias, sin violar las disposiciones de liquidez estipuladas por sus supervisores tendrá dos efectos: el primero es que la tasa de interés se convierte en una variable endógena en función directa con la demanda de crédito y el segundo es la causalidad en dirección de dinero a crédito. Alvarado (2011) explica que:

La posición estructuralista implica un sistema de retroalimentación entre el crédito y la oferta monetaria. En la medida que las variaciones positivas del precio de los recursos en la ventanilla de descuento, hacen efectivas las restricciones del banco central existirá causalidad desde los agregados monetarios hacia el crédito. (p. 57).

En el enfoque estructuralista el banco central restringe la salida de reservas jugando un papel restrictivo como prestamista de última instancia, motivando a las instituciones de crédito a buscar fuentes alternativas de liquidez. En este sentido, dicho enfoque es el que mejor se aproxima a la realidad de una economía dolarizada y el punto clave para poder afirmar esto es que, bajo dicho esquema monetario, el banco central pierde su facultad para actuar como prestamista de última instancia, lo cual se presenta como un caso particularmente extremo del planteamiento estructuralista.

Entonces, en una economía dolarizada el riesgo sistémico se amplía, dado que las actividades crediticias de los bancos privados que hacen al sistema financiero inherentemente inestable están descubiertas ante eventuales crisis de liquidez, para el caso específico de El Salvador, Cabrera (2016) declara:

Al desaparecer la facultad del banco central de emitir dinero como lo hacen el resto de Bancos Centrales de economías con moneda propia, se le limitó al BCR su capacidad de asistir al sistema financiero en un momento de crisis de liquidez. Además, operativamente, la Ley de Integración

Monetaria dejó al Banco Central mecanismos engorrosos para trasladarle liquidez a las instituciones [financieras insolventes]. (p. 5).

Estas dificultades se hicieron evidentes en la crisis de 2008 que motivó la conformación del Comité de Estabilidad Financiera (CEF) en donde se definieron mecanismos de actuación en situaciones de riesgo³⁹.

En búsqueda de solventar los potenciales problemas de liquidez de manera más integral, en 2011 se llevó a cabo una reforma a la Ley Orgánica del Banco Central en la cual básicamente se faculta para ejercer como prestamista de última instancia de manera restringida, pero dada su incapacidad de emisión, los recursos que se utilizarían en caso de necesitar inyectar liquidez al sistema financiero sería dinero proveniente de créditos de contingencia⁴⁰ contratados con organizaciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM). El siguiente cuadro muestra los montos de las líneas de crédito adquiridas en los últimos diez años:

Tabla 8.2.
Líneas de crédito de liquidez contingencial para El Salvador. 2008-2016

Año de contratación	Institución Internacional	Monto/Millones de USD
2008	BID	400.00
2008	FMI	800.00
2008	BM	450.00
2010	FMI	788.90
2013	BID	100.00

Fuente: elaboración propia con memorias de labores del BCR.

Dichas líneas de crédito si bien son una alternativa viable para aplicar medidas de salvataje en una situación de inestabilidad sistémica por falta de liquidez, son fondos cuya concesión generalmente viene acompañada de condiciones que obedecen a la visión de política económica de dichas entidades multilaterales, tales como ajustes presupuestales, recortes a la inversión pública entre otros.

8.5. Conclusión

Se ha comprobado la hipótesis de endogeneidad de la oferta monetaria para El Salvador, esto implica que las cantidades de dinero en circulación son determinadas por la demanda de crédito que se hace a las entidades crediticias nacionales.

Dicha dinámica permite que el proceso de producción y circulación de bienes y servicios se desarrolle de manera fluida aun cuando la economía experimente procesos de desmonetización a lo largo del tiempo.

En este sentido se evidencia cómo la clase empresarial, como principal gestora de la producción, es la responsable de dinamizar la demanda de créditos productivos que sustenten emprendimientos que remuneren adecuadamente a sus trabajadores, para que estos a su vez tengan una capacidad de demanda que impulse un crecimiento endógeno de la economía.

39 Una de ellas es la adquisición de cartera la cual establece que el Banco Central puede trasladar recursos al sistema financiero a través de compras de cartera de crédito. Este es el mecanismo que se ha utilizado desde el 23 de diciembre de 2008 para hacer llegar a las instituciones financieras los recursos del préstamo contratado por el Banco Central con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

40 Estas líneas de crédito son fondos disponibles para que el BCR los administre exclusivamente en casos de crisis de liquidez, por esa razón se denominan como de *Stand-by*. Es decir, mientras no haya necesidad, el dinero no se libera.

La doble causalidad entre dinero y crédito es consistente con el enfoque estructuralista de la endogeneidad monetaria, donde la gestión de pasivos de los bancos privados, los llevará a buscar fuentes alternativas para financiar nuevos préstamos y evadir las restricciones de liquidez impuestas por las entidades regulatorias.

Dicha dinámica hace que el sistema financiero sea inherentemente riesgoso, pero en la dolarización dicha situación se agrava al no existir posibilidad de emitir moneda en momentos de crisis de liquidez. En el caso de El Salvador esto ha llevado a la necesidad de contratar préstamos contingenciales para que el Banco Central tenga la posibilidad de actuar como prestamista de última instancia de manera artificial en una situación que así lo requiera.

Los préstamos de contingencia son otorgados por organizaciones multilaterales que en su momento puede hacer exigencias en aras de estabilizar la economía en función de una visión particular de política económica. Esto puede comprometer la soberanía del gobierno como gestor de política pública. Dichas medidas no serían necesarias si la economía contara con la capacidad de emitir moneda, aplicar política monetaria y de esta manera jugar un papel más activo en la regulación del sistema financiero nacional.

Los impulsores del proceso de dolarización lo presentaron como una medida para eliminar el riesgo cambiario, pero en realidad solo lo trasladó al sector financiero, incrementando el riesgo sistémico propio del sistema bancario al restarle capacidad de reacción a las autoridades monetarias y en este sentido era una medida consustancial con las ideas de liberalización económica, una suerte de privatización del dinero que, paradójicamente, ha terminado configurando un contexto que exige una mayor regulación a las actividades bancarias.

CONCLUSIONES GENERALES

En los últimos años, uno de los graves problemas que se han presentado en El Salvador corresponde a la elevada deuda pública. Se suele culpar a la política del gasto público por tal situación; sin embargo, El Salvador es uno de los países de América Latina que se caracteriza por su bajo nivel del gasto en relación con el PIB, aunque, cuando se estudia su eficiencia, muestra un desempeño bastante aceptable.

Lo anterior implica que el país, considerando los problemas de la precariedad del empleo y bajos ingresos, requiere que se impulsen medidas de aumento de la inversión social y políticas de ingreso que permitan incrementar los salarios. Ello es factible incluso teniendo en cuenta la reducción hacia la baja del valor del PIB, debido a la revisión de las cuentas nacionales efectuada por el BCR.

Para lograr lo antes mencionado, se vuelve necesario un proceso de redistribución del excedente bruto productivo, el cual —a pesar de haberse reducido con respecto al medido en el anterior sistema de cuentas nacionales del PIB sobreestimado— permite mantener la propuesta de elevar la inversión social en 200 millones de dólares anuales a lo largo de 10 años (en cuatro años el promedio de inversión propuesta por año es de 500 millones). También, aumentar anualmente los salarios de los trabajadores en 730.5 millones de dólares cada año (en un quinquenio el promedio de los incrementos salariales pagados anualmente sería 2 191.6 millones de dólares).

El proceso de redistribución elevaría los excedentes netos que en la actualidad corresponden a los empresarios de sociedades y cuasi sociedades en al menos cuatro veces, lo que constituye un excelente incentivo para las inversiones empresariales, incluso suponiendo que el aumento fuese menor a cuatro veces y mayor a dos veces lo que reciben como excedente neto actualmente. Naturalmente, debe destacarse, que tal aumento de los excedentes también representan importantes incentivos para la inversión pública.

Mediante esta estrategia, la economía estaría en condiciones de elevar el crecimiento económico y, evidentemente, el desarrollo humano que en esta propuesta estratégica representa el punto de partida.

La inversión social realizada en el presente y la que se propone tiene que aprovechar la reforma presupuestaria realizada por el Ministerio de Hacienda consistente en aplicar el presupuesto por programas enfocado en resultados, para generar mejores condiciones de vida, cambios tecnológicos y de conocimiento en el sector agropecuario que eleve la producción y la productividad, especialmente conociendo que posee el más alto multiplicador de empleo.

Asimismo, tiene que impulsar a los productores por cuenta propia e informales para estructurar proyectos asociativos, cooperativos y de iniciativa individual de modo que se amplíe la base industrial y agroindustrial generando una mayor cantidad de empleo, haciendo que se eleve el efecto multiplicador de la ocupación del sector de la manufactura.

La política de ingresos, enfocada en los salarios, no solamente tiene que elevarlos, sino también modificar la estructura salarial de manera que se corrijan las disparidades y polarización salarial entre los que

tienen salarios muy elevados y los que reciben salarios muy bajos. En otras palabras, en los ajustes salariales se debe priorizar a aquellos que obtienen remuneraciones que son menores que los salarios mínimos.

La estructura productiva y tecnológica de los medios de producción, debe modificarse y volverse más eficiente de modo simultáneo a la potenciación de las capacidades de las personas; para esto es conveniente aprovechar la Política integrada de Movilidad y Logística (PIML) impulsada por el MOP, tal como en la parte de elevación de las capacidades humanas, se debe aprovechar la reforma del presupuesto aplicada por el MH.

Los esfuerzos de estos ministerios deben articular a los demás ministerios y unidades del gobierno, asimismo, deben vincularse a la sociedad civil para asegurar la eficacia de sus políticas y de una estrategia de desarrollo como la que se propone en este informe.

Por otra parte, el ciclo político que se ha podido evidenciar en las decisiones de política económica (por ser un fenómeno predecible en los sistemas políticos democráticos con elecciones libres) debe operar de forma que si los gobiernos hacen cambios en los últimos años de su período gubernamental, estos sean, fundamentalmente, de carácter estructural para que provoquen cambios sustanciales que redunden en el aumento del bienestar de toda la población.

De igual forma, el presupuesto público debe configurar programas para insertar a los retornados por la anulación del TPS. Lo cual generaría posibilidades de que estas personas inicien un proyecto de sobrevivencia que, si bien no pueda sustituir en la totalidad el monto de remesas que enviaban a los hogares, puedan tener un ingreso similar y una actividad que les permita operar con una perspectiva de ampliar sus ingresos.

La estrategia de desarrollo que se propone en esta investigación debe incluir como núcleo central en sus programas el reconocimiento de las actividades de la economía del cuidado realizado en su gran mayoría por las mujeres. Esta actividad tiene que ser remunerada e incluida en las mediciones de la producción e impulsar medidas sustentadas en políticas públicas para establecer de modo firme la equidad de género.

Con respecto al sector monetario y financiero, este tiene que ser cuidadosamente estudiado para conocer en qué medida el BCR debe intervenir; por un lado, para responder a la dinámica de la economía que se desprende del funcionamiento de las actividades de reproducción ampliada de los dos sectores principales del sistema económico. Y por otro lado, para poder dinamizar, a través del sector monetario, la economía real y el crecimiento; así como el desarrollo, corrigiendo fallas relativas a las tarjetas de créditos que se desprenden de la existencia de la incapacidad de compra de la población trabajadora de bajos ingresos.

Finalmente, se concluye que es necesario que el Gobierno atienda la propuesta presentada por el Departamento de Economía en este informe, para estudiar la viabilidad de su aplicación en la economía salvadoreña, con el objetivo de resolver los problemas más fundamentales, impulsando el crecimiento con desarrollo humano.

REFERENCIAS

- Afonso, A., Romero, A., y Monsalve, E. (2013). *Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Afonso, A., Schuknecht, L., y Tanzi, V. (2003). *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. Frankfurt: European Central Bank.
- Afonso, A., Schuknecht, L., y Tanzi, V. (2006). *Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Members States and Emerging Markets*. Frankfurt: European Central Bank.
- Alvarado, F. (2011). La hipótesis postkeynesiana del dinero endógeno: evidencia empírica para Colombia 1982-2009. *Ensayos de Economía* 21(38), pp. 45-83.
- Amaya, P., y Cabrera, Ó. (2013). *La Transformación Estructural: Una Solución a la Trampa de Bajo Crecimiento Económico en El Salvador*. San Salvador: Banco Central de Reserva.
- Astarita, R. (2012). *Keynes, poskeynesianos y keynesianos neoclásicos. Apuntes de economía política*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Bacchini, R. Arias, L. Speranza, M. (2016). Gestión de activos y pasivos: análisis del riesgo de tasa de interés. *Investigación en modelos financieros*, 1, (año 5), pp. 1-17.
- Baciu, L., y Botezat, A. (2014). A Comparative Analysis of the Public Spending Efficiency of the New EU Members States: a DEA Approach. *Emerging Markets Finance and Trade*.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR. (s.f.). Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador, SCNES. [en línea] recuperado de http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=article&id=401&Itemid=454
- Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR. (2012). Multiplicadores de la producción y empleo. Documentos Ocasionales, N.º 2012-01, 1-24.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR. (2018). *Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador SCNES. Aspectos metodológicos y resultados*. San Salvador: BCR.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR. (Varios años). *Base de Datos Económica*. [En línea]. Recuperado de <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>
- Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR. (Varios años). *Memoria de labores*. Recuperado de http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=330
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*.
- Barrera, S. (2018). Salario mínimo y desigualdad salarial en El Salvador, 2003 – 2014. En: D. C. Fernández (Ed.), *Empleo y Desigualdad en Centroamérica* (pp. 53-94). Buenos Aires: CLACSO.

- Cabrera, O. (2017). *La importancia del prestamista de última instancia en economías dolarizadas*. Recuperado de <https://www.oscarrabreramelgar.com/articulos/?id=28>
- Carrasco, C. (2014). *Economía, trabajos y sostenibilidad de la vida*. En Reas Euskadi (Ed.), *Sostenibilidad de la Vida. Aportaciones desde la Economía Solidaria, Feminista y Ecológica* (pp.27-41). Bilbao: s.n.
- Carvajal, S. (2015). *¿Es la dolarización compatible con el crecimiento y bienestar de largo plazo? Un análisis port keynesiano*. [Documento de Trabajo N.º 2015-03]. Quito: Centro de Estudios Fiscales – SRI.
- CEDLAS y Banco Mundial. (Varios años). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)*. Recuperado de <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165425791-920f2d43-f84a>
- CEPAL. (2008). Políticas Públicas para fortalecer las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en Iberoamérica: algunas propuestas. En M. Cimoli (coord.), *Espacios Iberoamericanos: la economía del conocimiento* (pp. 129-135). Santiago de Chile: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.
- CEPALSTAT, 2017. Datos de población y desarrollo [base de datos en línea].
- Chenery, H. y Clark, P. (1964). *Economía interindustrial: insumo producto y programación lineal*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Varios años). *CEPALSTAT. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- CONACYT. (2011). *Indicadores de Ciencia y Tecnología 2011. Estadísticas sobre Actividades Científicas y Tecnológicas*. San Salvador.
- CONACYT. (2017). *Estadísticas de Ciencia y Tecnología, sectores educación y gobierno*. Viceministerio de Ciencia y Tecnología de El Salvador.
- Correa, L. (viernes, 11 de mayo de 2012). OMS: Homicidio en Latinoamérica es una epidemia. *Voanoticias*. Recuperado de https://www.voanoticias.com/a/homicidios_asesinatos_cifras_latinoamerica/566250.html
- Dada, H. (2017). *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos*. El Salvador: Fundación Heinrich Böll.
- Dadayán, V. (1980). *Modelos macroeconómicos*. Moscú: Progreso.
- Del Cid, H.; Iraheta, E. (2014). Perspectiva de la teoría del valor de la fuerza de trabajo acerca del mercado laboral en El Salvador. *Realidad* (141) julio-septiembre, pp. 437-475.
- Departamento de Economía UCA. (2016). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, enero-agosto de 2016*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Departamento de Economía UCA. (2017a). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2016*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Departamento de Economía UCA. (2017b). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, año 2017*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Eurostat. (2008). *Eurostat Manual of Supply, Use and Input-Output Tables*. Luxembourg: European Communities.
- Fullwiler, S. (1 de junio de 2008). *Modern Central Bank Operations – The General Principles*.
- Fusades. (marzo 2018). El Salvador en 2017: insuficiente generación de empleo formal, debido a alta incertidumbre e inseguridad. *Análisis económico* 38. Recuperado de http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/AE_38%20El%20Salvador%202017_insuficiente%20generacion%20empleo_0.pdf

- Gigliani, G. (4 de abril de 2005). *La oferta de dinero*. Escrito inédito. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/glor/Lecturas/Oferita_dinero_Gigliani.pdf
- Gobierno Bolivariano de Venezuela. (2015). *Venezuela en Cifras. Nuestra Transición al Socialismo. Empleo*. Recuperado de http://www.mppp.gob.ve/libro/julio_pdf/VzlaEnCifras.pdf
- Góchez, R. (2013). *Sistematización de información estadística relativa a salarios, canastas e inflación*. Inédito.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2009). *Sector and Informal Employment in Brazil*. Recuperado de <http://www.iariw.org/papers/2009/5a%20neto.pdf>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2016). *La Eficiencia del Gasto Público en Educación y Salud en Panamá, 2003 – 2013*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ISDEMU (8 de junio de 2018). *Encuestas de Uso del Tiempo, valorización del trabajo no remunerado de los hogares y cuentas satélites del TNRH*. [Diapositivas]. Reunión de ISDEMU con Departamento de Economía UCA. San Salvador.
- Kaldor, N. (1973). The New Monetarism. En A. A. Walter (Ed.), *Money and Banking*. Harmondsworth, Reino Unido: Penguin Education.
- Keen, S. (2014). Secular stagnation and endogenous Money. *Real World Economics*, (66), pp. 2-12. Recuperado de <http://www.paecon.net/PAERreview/issue66/Keen66.pdf>
- Lavoie, M. (2000). A Primer on Endogenous Credit-money. En L. Rochon y S. Rossi (Eds.), *Modern Theories of Money The Nature and Role of Money in Capitalist Economies*. Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar Publishing.
- Lazo, J. (1995) *El Salvador. Papel de la Política Gubernamental a Través de las Finanzas Públicas: (1974-1992)* (tesis doctoral). Universidad Iberoamericana de México, Distrito Federal, México.
- Lazo, J. (2016). *Para entender Finanzas Públicas*. El Salvador: UCA Editores.
- Leontief, W. (1985). *Análisis económico input-output*. Barcelona: Printer, industria gráfica S.A.
- López, V., Fuentes, J., Priegue, J., Salazar, V., y Molina, Ó. (2017). *Estudio de Pertinencia y Calidad del Gasto Público del Sector Salud en El Salvador, 2010 – 2016*. San Salvador: Proyecto de USAID para la Gestión de las Finanzas Públicas.
- Mankiw, G. (2009). *Principios de Economía*. México: Cengage Learning.
- Manrique, I. López, T. (2009). Dinero endógeno y el mecanismo de transmisión de la política monetaria. Un enfoque poskeynesiano. En R. Martínez (Coord.) *La intervención del Estado: de Keynes a los poskeynesianos*. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional CEDEN, S.C.
- Milanovic, Branko (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ministerio de Economía y Digestyc. (2010). *Encuesta de Uso del Tiempo 2010*.
- Ministerio de Economía y Digestyc. (Varios años). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)*. Ciudad Delgado, El Salvador: Gobierno de la República de El Salvador.
- Ministerio de gobernación, Migración y Extranjería. (jueves, 12 de julio de 2018). Cifras de retornos del 01 de enero al 12 de julio de 2018. *Estadísticas retornados*. Recuperado de <http://www.migracion.gob.sv/estadisticas/cifras-de-retornos-del-01-de-enero-al-12-de-julio-de-2018/>
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (varios ejercicios fiscales). Informe de la gestión financiera del Estado.
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto. (2013). *Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador*. El Salvador: Ministerio de Hacienda de El Salvador. Recuperado de http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4584_Plan_de_Reforma_del_Presupuesto_Publico_de_El_Salvador.pdf

- Ministerio de Obras Públicas. (2017). *El Salvador Logístico. I. El desempeño logístico: marco actual*. El Salvador: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Minsky, H. (1992). *The Financial Instability Hypothesis*. En P. Arestis y M. Sawyer (Eds.), *Handbook of Radical Political Economy*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Montesino, M. (2017). *Economía y desarrollo: Racionalidad reproductiva y valor de la fuerza de trabajo en la gestión del desarrollo*. El Salvador: UCA Editores.
- Montesino, M. y Góchez, R. (1995). Salarios y Productividad. *ECA* (564), octubre.
- Montoya, O. (2004). Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico. *Scientia et Technica*, 2(25), pp. 209-2013.
- Noticias Telemundo. (Lunes, 8 de enero de 2018). Trump expulsa a 190.000 inmigrantes salvadoreños con el final del TPS. *Telemundo*. Recuperado de <http://www.telemundo.com/noticias/2018/01/07/trump-expulsa-190000-inmigrantes-salvadorenos-con-el-final-del-tps?cid=linknoticias>
- Nurkse, R. (1960). *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización Internacional de Trabajo, OIT. (Varios años). *ILOSTAT*. Recuperado de http://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav_defaultSelection;_afLoop=456717027780651&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D456717027780651%26_
- Organización Internacional del Trabajo, OIT, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2014). *Conciliación con corresponsabilidad social en El Salvador. Reflexiones y aportes para la construcción de una agenda nacional de cuidados*. San José, Costa Rica: OIT-PNUD.
- Pérez, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Pérez, D. y Vinueza, L. (2017). *Análisis de la dolarización oficial en el Ecuador desde una visión de dinero endógeno, periodo 2000 – 2015* (tesis de pregrado). Escuela Politécnica Nacional, Quito.
- Popoca, L. (2015). *Teorías del capital, dinero e interés en la fisiocracia, Economía política clásica, marginalismo y Marx* Ciudad de México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prebisch, R. (1951). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. México: CEPAL.
- PRISMA. (2017). *Dinámicas de exclusión y degradación ambiental en El Salvador*. El Salvador.
- Salvador, S. (2007). *Uruguay: servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar*. Montevideo, Uruguay: Red Internacional del Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano (IGTN).
- Salvador, S. y de los Santos, D. (2016). *Economía de cuidado, relaciones de trabajo y normas internacionales. Análisis (2)*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Sánchez, C.; Álvarez, A. y López, M. (2018). *Democracia política sin democracia económica: una aproximación a la persistencia de las desigualdades económicas en El Salvador (1970-2014)*. Inédito. Proyecto de investigación financiado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Educación y Ministerio de Economía. (2012). *Política Nacional de Innovación, Tecnología y Desarrollo de El Salvador*.
- Schumpeter, J. (1978). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shaikh, A. (1991). *Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economía política*. Colombia: Tercer mundo.

- Singh, M. y Alam Z. (2018). Leverage—A Broader View. *IMF Working Paper*. (documento de trabajo 18/62. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/03/19/Leverage-A-Broader-View-45720>
- Talavera, E., y Ortiz Rosales, S. (2015). Medición del Empleo Informal en el Marco de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2012. *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 3(5), pp. 163-177. doi:<http://dx.doi.org/10.5377/reice.v3i5.2025>
- Termushoev, U. (2010). A note on input-output linkages measures. Vienna: World Input-Output Database. Recuperado de http://www.wiod.org/conferences/vienna/03bb_temurshoev.pdf
- The World Bank. (Varios años). *DataBank*. World Development Indicators. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>
- UNESCO. (Varios años). *Global Education Monitoring Report*. World Inequality Database on Education (WIDE). Recuperado de https://www.education-inequalities.org/countries/argentina/indicators/comp_upsec_v2#?dimension=all&group=all&age_group=|comp_upsec_v2&year=|2012|2004
- UNESCO. (Varios años). *UNESCO Institute for Statistics*. Recuperado de <http://data.uis.unesco.org/>

ANEXOS

Anexo 1

Base de datos utilizada en sección 1.1.

Tabla A. 1.1.
Indicadores de Educación, Salud, Vivienda, Distribución, Economía, Empleo, Administración y Gasto Público. América Latina. 2004 – 2014

Indicadores	EDUCACIÓN										SALUD				
	Tasa neta de matrícula primaria		Tasa de finalización de la educación secundaria			Tasa Mortalidad Infantil (Promedio 5 años)					Prevalencia de desnutrición (subalimentación)				
	2004-2006	2013-2015	Promedio	2004-2006	2013-2015	Promedio	2000-2005	2010-2015	Promedio	2003-2005	2013-2015	Promedio	2003-2005	2013-2015	Promedio
Argentina	98.64	99.35	98.99	61.91	65.95 ¹⁰	63.93	15.05	13.70	14.37	5.20	3.40	5.20	3.40	4.30	
Bolivia	95.38	87.60	91.49	52.94	80.17	66.56	61.03	42.79	51.91	31.40	20.80	31.40	20.80	26.10	
Brasil	94.42	92.19	93.31	11.88	21.62	16.75	28.15	20.30	24.22	5.50	2.50	5.50	2.50	4.00	
Chile	95.26 ¹¹	93.04	94.15	74.00	83.10	78.55	8.37	7.38	7.88	4.00	3.80	4.00	3.80	3.90	
Colombia	95.31	89.83	92.57	56.66	68.10	62.38	20.47	17.91	19.19	9.30	7.70	9.30	7.70	8.50	
Costa Rica	98.68	96.13	97.41	38.91	54.82	46.87	10.89	9.35	10.12	5.80	5.70	5.80	5.70	5.75	
Ecuador	97.40	92.31	94.86	48.24	64.47	56.36	27.09	21.06	24.08	17.70	11.90	17.70	11.90	14.80	
El Salvador	94.36	93.14	93.75	41.72	54.36	48.04	23.53	17.01	20.27	10.20	12.10	10.20	12.10	11.15	
Guatemala	90.86	86.41	88.63	24.89	34.03	29.46	37.84	26.93	32.39	16.10	16.20	16.10	16.20	16.15	
Honduras	91.91	94.01	92.96	26.42	41.60	34.01	31.21	27.78	29.49	17.50	15.80	17.50	15.80	16.65	
México	95.47	95.06	95.26	45.63	58.44	52.04	20.50	18.78	19.64	5.70	4.40	5.70	4.40	5.05	
Nicaragua	92.61	92.92	92.76	29.18	32.52 ¹²	30.85	26.44	18.14	22.29	25.40	17.10	25.40	17.10	21.25	
Panamá	98.02	93.40	95.71	50.38	59.44	54.91	19.84	15.15	17.50	23.90	9.50	23.90	9.50	16.70	
Paraguay	94.22	88.55 ¹³	91.38	39.73	63.12	51.43	35.53	28.77	32.15	11.20	12.40	11.20	12.40	11.80	
Perú	96.59	92.81	94.70	63.73	82.21	72.97	27.39	18.62	23.01	21.60	7.60	21.60	7.60	14.60	
Uruguay	97.35	94.22	95.78	30.97 ¹⁴	39.64	35.31	14.40	12.67	13.53	4.30	2.50	4.30	2.50	3.40	
Venezuela	90.26	90.66	90.46	49.28	70.54	59.91	18.16	13.76	15.96	13.10	9.10	13.10	9.10	11.10	

Continúa...

41 2012

42 2007

43 2009

44 2012

45 2007

Continuación...

Indicadores	VIVIENDA										ECONOMÍA			
	Hogares con agua potable					Población con Instalaciones de Saneamiento					Tasa de crecimiento PIB (Promedio 10 años)		Inflación (Promedio 10 años)	
	2004-2006	2013-2015	Promedio	2004-2006	2013-2015	Promedio	1995-2004	2005-2014	Promedio	1995-2004	2005-2014	Promedio		
Pais	2004-2006	2013-2015	Promedio	2004-2006	2013-2015	Promedio	1995-2004	2005-2014	Promedio	1995-2004	2005-2014	Promedio		
Argentina	97.12	98.92	98.02	92.81	96.13	94.47	1.30	3.90	2.60	5.85	20.87	13.36		
Bolivia	82.07	89.95	86.01	41.30	50.19	45.75	3.30	5.00	4.15	6.24	7.35	6.79		
Brasil	94.88	98.09	97.66	77.08	82.68	79.88	2.63	3.51	3.07	17.59	7.68	12.64		
Chile	96.34	98.99	90.84	94.18	99.04	96.61	4.71	4.03	4.37	4.54	5.09	4.81		
Colombia	90.34	91.34	96.85	76.58	81.05	78.81	2.34	4.74	3.54	13.83	4.50	9.16		
Costa Rica	95.99	97.71	84.35	92.55	94.50	93.52	4.10	4.28	4.19	12.79	8.32	10.56		
Ecuador	81.81	86.89	84.35	74.18	84.67	79.43	2.70	4.48	3.59	3.13	6.11	4.62		
El Salvador	85.19	93.12	89.15	65.95	74.22	70.08	2.99	1.82	2.40	6.01	5.25	5.63		
Guatemala	86.63	92.74	89.69	57.39	63.73	60.56	3.66	3.66	3.66	14.95	5.90	10.43		
Honduras	83.77	90.61	87.19	69.06	82.59	75.82	3.67	3.82	3.74	14.75	4.56	9.66		
México	90.87	96.10	93.48	77.85	85.12	81.48	2.51	2.16	2.33	8.95	8.53	8.74		
Nicaragua	81.31	86.88	84.10	58.56	67.83	63.20	4.26	4.02	4.14	0.75	4.55	2.65		
Panamá	91.01	94.37	92.69	69.04	74.46	71.75	3.95	7.75	5.85	5.10	3.31	4.21		
Paraguay	80.49	96.58	88.53	74.43	87.81	81.12	1.65	4.97	3.31	10.60	6.03	8.32		
Perú	81.84	86.30	84.07	66.70	75.38	71.04	3.57	6.16	4.86	3.87	2.89	3.38		
Uruguay	97.72	99.64	98.68	94.31	96.25	95.28	0.90	5.31	3.10	15.93	7.24	11.59		
Venezuela	91.77	93.10	92.44	90.27	94.43	92.35	1.32	3.68	2.50	39.01	26.50	32.76		

Continúa...

Continuación...

Indicadores	EMPLEO					ADMINISTRACIÓN					DISTRIBUCIÓN		
	2000-2004	2010-2014	Promedio	2004-2006	2013-2015	Informalidad	Promedio	2004	2015	Promedio	2004-2006	2013-2015	Promedio
Argentina	16.18	7.08	11.63	59.32	46.79	53.06	75.00	75.00	75.00	75.00	3.50	5.10	4.30
Bolivia	4.89	2.24	3.56	75.15	78.81	76.98	81.00	42.00	61.50	3.10	3.80	3.45	3.30
Brasil	10.20	7.18	8.69	59.20	36.85	48.03	69.00	88.00	78.50	2.90	3.70	3.30	4.55
Chile	8.91	7.06	7.98	42.73 ⁴⁵	37.81	40.27	74.00	79.00	76.50	4.00	5.10	4.55	3.50
Colombia	15.82	9.72	12.77	67.29 ⁴⁶	63.66	65.48	62.00	77.00	69.50	3.50	3.50	3.50	4.10
Costa Rica	6.05	9.42	7.74	48.31	42.88	45.60	72.00	80.00	76.00	4.00	4.20	4.10	4.00
Ecuador	9.75	3.47	6.61	65.70	31.53	48.62	78.00	42.00	60.00	3.20	4.80	4.00	4.75
El Salvador	6.39	4.18	5.29	66.43	65.42	65.93	68.00	74.00	71.00	3.70	5.80	4.75	3.85
Guatemala	2.48	3.39	2.94	74.98	66.81	70.90	70.00	75.00	72.50	3.20	4.50	3.85	2.95
Honduras	4.47	4.34	4.41	63.51	73.38	68.44	70.00	77.00	73.50	2.30	3.60	2.95	5.00
México	2.92	5.04	3.98	53.24	53.92	53.58	83.00	78.00	80.50	4.60	5.40	5.00	4.95
Nicaragua	9.51	6.27	7.89	72.36	75.70 ⁴⁷	74.03	79.00	45.00	62.00	4.80	5.10	4.95	2.95
Panamá	13.68	4.79	9.24	49.76	40.39	45.08	77.00	69.00	73.00	2.60	3.30	2.95	4.00
Paraguay	8.29	4.55	6.42	72.50 ⁴⁸	64.43	68.46	81.00	86.00	83.50	4.00	4.00	4.00	4.20
Perú	5.82	3.25	4.53	76.12	68.82	72.47	87.00	79.00	83.00	3.70	4.70	4.20	5.25
Uruguay	14.93	6.58	10.75	44.35	33.17	38.76	84.00	41.00	62.50	4.90	5.60	5.25	2.77
Venezuela	14.58	7.69	11.13	48.90	41.60	45.25	54.00	70.00	62.00	2.30	3.24 ⁴⁹	2.77	

Fuente: CEPALSTAT, DATABANK, OIT, SEDLAC, WIDE, REICE, Gobierno de Venezuela y IBGE.

.....

46 Dato retropolado con datos 2010 - 2016, para 2006

47 Dato retropolado con datos 2010 - 2016, para 2006

48 2012

49 Dato extrapolado con datos 2010 - 2016, para 2006

50 Dato extrapolado con datos de 2009 - 2006

Anexo 2

Anexo metodológico de la sección 2.1

Los datos utilizados para este análisis han sido calculados a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), clasificando la variable de ocupación para que coincida con las 45 ramas productivas del sistema de cuentas nacionales, con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 4.

Este cálculo se realizó para el período 2009–2017. Además, una vez calculada esta ocupación sectorial, se procedió a calcular el ingreso medio correspondiente para cada una de estas ramas en cada año a analizar. El listado de estas ramas productivas y su respectivo número se presenta en la siguiente tabla:

Tabla A.2.
Ramas productivas

1. Café oro	10. Prod. de la minería	19. Textiles y art. Confec. De mat. Text.	28. Prod. Minerales no metálicos elab.	37. Transp. Y almacenamiento
2. Algodón	11. Carne y sus productos	20. Prendas de vestir	29. Prod. Metálicos de base y elab.	38. Comunicaciones
3. Granos básicos	12. Productos lácteos	21. Cuero y sus productos	30. Maquinaria, equipos y suministros	39. Bancos, seguros, otras inst. Financ.
4. Caña de azúcar	13. Prod. Elaborados de la pesca	22. Madera y sus productos	31. Material de transp. Y manuf. Diversas	40. Bienes inmuebles y serv. Prestados
5. Otras producciones agrícolas	14. Prod. De molinería y panadería	23. Papel, cartón y sus productos	32. Electricidad	41. Alquileres de vivienda
6. Ganadería	15. Azucar	24. Prod. De la imprenta y de ind. Conex.	33. Agua y alcantarillados	42. Serv. Comunales, sociales y pers.
7. Avicultura	16. Otros prod. Alim. Elaborados	25. Química de base y elaborados	34. Construcción	43. Servicios domésticos
8. Silvicultura	17. Bebidas	26. Prod. De la refinación de petróleo	35. Comercio	44. Servicios del gobierno
9. Prod. De la caza y la pesca	18. Tabaco elaborado	27. Prod. De caucho y plástico	36. Restaurantes y hoteles	45. Servicios industriales

Ahora bien, se puede notar que se ha hablado de las categorías "ocupación" e "ingreso", pero se hace necesario distinguir aquellas ocupaciones que son en sentido estricto empleo asalariado, por un lado, y aquellos ingresos que son considerados como salario. Lo anterior porque debe considerarse que los datos que miden esas categorías provienen de una encuesta, por tanto, son declarativos, y que contemplan situaciones que incluyen ocupaciones que no son empleo asalariado de manera estricta, así como tipos de ingreso que no son provenientes de una relación salarial.

Con este objetivo, se procedió a indagar en las categorías ocupacionales que presenta la EHPM para cada nivel de ocupación salarial y se consideró que aquellas ocupaciones que correspondiesen a las categorías de "Asalariado temporal" y "Asalariado permanente" son las que se toman como empleo asalariado, por lo que cada ocupación sectorial se multiplicó por la proporción que representan estas categorías con respecto a dicha ocupación, de acuerdo con la siguiente ecuación:

$$Empleo_i = \left[\frac{(AT_i + AP_i)}{Ocupación_i} \right] * Ocupación_i ; \quad i = 1, 2, \dots, 42, 44, 45 \quad (\text{ec. A.2.1})$$

Donde:

AT: Asalariado temporal

AP: Asalariado permanente

Este cálculo es válido para todos los sectores productivos, a excepción del sector de Servicios Domésticos, dado que, por la naturaleza de este sector, la mayor parte de ocupación se ubica en la categoría ocupacional de "Servicios", por lo que también se ha considerado esta categoría en el cálculo del empleo de este sector, como lo expresa la siguiente ecuación:

$$Empleo_{43} = \left[\frac{(AT_{43} + AP_{43} + S_{43})}{Ocupación_{43}} \right] * Ocupación_{43} \quad (\text{ec. A.2.2})$$

Donde:

S: Servicios

Por otro lado, para poder diferenciar entre la parte de los ingresos que corresponde a los salarios, esto es, a la remuneración que recibe el trabajo por su actividad, se recurrió a los datos de los Cuadros de Oferta y Utilización (COU) que fueron recientemente publicados por el BCR aplicando el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador (SCNES 2008), en el cual están disponibles para los años de 2005 y 2014.

Estas herramientas presentan los datos de las remuneraciones de los asalariados, por un lado, y el Ingreso Bruto Mixto, por el otro, que absorbe la parte de los ingresos de la clase trabajadora que no se origina por una relación salarial.

A partir de estos datos, se calculó la proporción de la remuneración de los asalariados con respecto al total de ingresos que recibe el trabajo (es decir, la suma de estas remuneraciones y el ingreso bruto mixto) para cada uno de estos años, para las 45 ramas productivas relevantes en este análisis⁵¹.

Dicha proporción se multiplicó por el ingreso medio de cada rama productiva para tener la variable *proxy* del salario medio correspondiente. Sin embargo, al tener solamente dos COU, se utilizaron las proporciones del 2005 para los años 2009 a 2011, mientras que las proporciones del 2014 se utilizaron para los años de 2012 a 2017, de acuerdo con la siguiente ecuación:

$$Salario Medio_i = \left[\frac{(RA_i)}{(RA_i + IBM_i)} \right] * Ingreso Medio_i ; \quad i = 1, 2, \dots, 45 \quad (\text{ec. A.2.2})$$

Donde:

RA: Remuneración de los asalariados

IBM: Ingreso bruto mixto

51 El nuevo SCNES 2008 presenta 62 ramas productivas, mientras el viejo sistema de cuentas nacionales presentaba las 45 ramas productivas utilizadas en este análisis. Al momento de calcular estas proporciones, se utilizó la información de equivalencias entre ramas productivas presentadas en BCR (2018, p. 163)

Anexo 3

Anexos de la sección 8.1.

Anexo 3.1. Pruebas de raíz unitaria para el Crédito, M1 y M2

Null Hypothesis: CRED has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 0 (Automatic – based on SIC, maxlag=14)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	0.747273	0.9929
Test critical values:		
1% level	-3.462253	
5% level	-2.875468	
10% level	-2.574271	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Null Hypothesis: M1 has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 3 (Automatic – based on SIC, maxlag=14)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	0.752552	0.9930
Test critical values:		
1% level	-3.462737	
5% level	-2.875680	
10% level	-2.574385	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Null Hypothesis: M2 has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 0 (Automatic – based on SIC, maxlag=14)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	1.162811	0.9979
Test critical values:		
1% level	-3.462253	
5% level	-2.875468	
10% level	-2.574271	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Anexo 3.2: Pruebas de raíz unitaria para el Crédito, M1 y M2 en primeras diferencias

Null Hypothesis: DCRED has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 0 (Automatic – based on SIC, maxlag=14)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-15.78322	0.0000
Test critical values:		
1% level	-3.462412	
5% level	-2.875538	
10% level	-2.574309	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Null Hypothesis: DM1 has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 2 (Automatic – based on SIC, maxlag=14)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-11.13600	0.0000
Test critical values:		
1% level	-3.462737	
5% level	-2.875680	
10% level	-2.574385	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Null Hypothesis: DM2 has a unit root

Exogenous: Constant

Lag Length: 0 (Automatic – based on SIC, maxlag=14)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-14.18586	0.0000
Test critical values:		
1% level	-3.462412	
5% level	-2.875538	
10% level	-2.574309	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Anexo 3.3: Prueba de cointegración de Johansson para el crédito y M2 en primeras diferencias 2001-2018

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.202100	53.04891	15.49471	0.0000
At most 1 *	0.042578	8.571773	3.841466	0.0034

Trace test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level
 * denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level
 **MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.202100	44.47713	14.26460	0.0000
At most 1 *	0.042578	8.571773	3.841466	0.0034

Max-eigenvalue test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level
 * denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level
 **MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values



Impreso en
Talleres Gráficos UCA,
en noviembre del 2018
San Salvador, El Salvador, C. A



DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD
CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS