BICENTENARIO
EL SALVADOR

LA ECONOMÍA SALVADOREÑA
después de la Independencia

Por qué estamos como estamos

WILLIAM PLEITES

COLECCIÓN BICENTENARIO
GOBIERNO DE EL SALVADOR
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

La economía salvadoreña después de la Independencia

Por qué estamos como estamos

BICENTENARIO
EL SALVADOR

La economía salvadoreña después de la Independencia

Por qué estamos como estamos

William Pleites

COLECCIÓN BICENTENARIO

GOBIERNO DE EL SALVADOR

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

José Mauricio Pineda
Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, interino

Ricardo Cardona Alvarenga
Viceministro de Educación y de Ciencia y Tecnología *ad honorem*

Carlos Rodríguez Rivas
Director Nacional de Formación Docente

La economía salvadoreña después de la Independencia
Por qué estamos como estamos

Colección Bicentenario, 12 | Serie Historia, vol. 2
© Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador, 2022

ISBN: 978-99983-969-3-7 (rústica)
978-99983-969-4-4 (tapa dura)

Coordinación editorial
Priscila Ayala

Edición
Osvaldo Hernández Alas

Texto
William Pleites, autor principal
Ivette Contreras y Gabriel Pleités, colaboradores

Diseño editorial
Paola Saravia, Osvaldo Hernández Alas

Diagramación
Salvador Colocho, Juan Guevara y Boanerges Sigüenza

Diseño de cubierta
Paola Saravia

Corrección de textos
María Tenorio

Agradecimientos

Deseo expresar mis más sinceros agradecimientos, en primer lugar, a la Universidad Tecnológica (UTEC), por haberme entusiasmado permanentemente a través de los colegas del senado consultivo a no cesar en la tarea de escribir este libro, así como por haber contribuido con financiamiento en las etapas de recolección de información, edición, lanzamiento y difusión.

Ha sido fundamental también el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa El Salvador (FLACSO-El Salvador), que asumió la responsabilidad de supervisar el proceso de edición y maquetación, de asegurar la presencia del libro en los principales medios de comunicación y en redes sociales, y de asegurar una difusión amplia de este entre especialistas y académicos, dentro y fuera del país.

No menos importante es la contribución del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el cual, a través de su director Carlos Rodríguez, tuvo a bien agregar este libro dentro de su proyecto editorial denominado Colección Bicentenario, habiendo asumido la maquetación, la impresión y la distribución de este volumen.

Adicionalmente, agradezco a Carlos Acevedo, Jimmy Vásquez, Miguel Huezo y Óscar Menjívar por su disposición a atender una diversidad de consultas que consideré pertinente formularles a lo largo de la investigación con el objeto de mejorar el contenido del libro. Mis gratitudes también a José Eduardo Pino Cáceres, quien luego de leer los borradores de los capítulos formuló comentarios e hizo observaciones puntuales muy atinadas, algunas de las cuales han sido atendidas mientras que otras, por el esfuerzo que requeriría su atención, las abordaré en una segunda edición.

Agradezco, además, a Joaquín Alberto Montano Ochoa y Humberto Barrera Salinas, director y subdirector de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, por habernos facilitado el acceso a la colección de más de 60 volúmenes de los informes de la gestión financiera del Estado. También a José María Tojeira, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, por haber facilitado el acceso a la biblioteca Florentino Idoate, donde Carmen de Góchez nos permitió consultar algunos libros y documentos clave, justo en medio de la pandemia por COVID-19.

Dedicatoria

Dedico este libro a cuatro grupos de mi familia:

- A los que ya no están, pero que, con su dulzura, protección, sacrificio, templanza, sabiduría y alegría, contribuyeron enormemente a que yo sea la persona que soy:

  Josefina y Cándida Figueroa (abuelas), Eusebio Figueroa Pleites (padre), Ana Elsa Rodríguez (madre), José Eusebio Pleitez (hermano), Taufik Esmahán (suegro), Romeo y Eduardo Esmahán (cuñados).

- A los que, con su larga compañía, apoyo y fraternidad me han permitido gozar de una vida afortunada:

  Tíos Beto y Tere; hermanos Ernesto y Mara, Salvador y Bessy, Rigoberto y Margareth, René y Adriana, Maritza y Manuel, Ricardo y Tere, Betty y Elba, Ricardo y Magaly, y a todos los sobrinos.

- A las que debo haber hecho de nuestra casa un hogar afable y acogedor:
  Silvia Esmahán Trigo y Avelina Trigo de Esmahán.

- Y a los que, por ser el fruto de la semilla plantada en nuestro jardín, representan el presente y el futuro de nuestro querido país y constituyen mi principal fuente de inspiración:

  Marcela Pleités y Fernando Galdámez
  Luis Javier Pleités
  Nicolás Galdámez Pleités.

Índice

Siglas y acrónimos | **21**
Glosario | **29**
Presentaciones | **33**
Prefacio | **41**
Introducción | **45**

1. El modelo agroexportador: la riqueza entendida como producto del aprovechamiento de los mercados internacionales | **57**
Contexto | **57**
Marco lógico del modelo | **68**
Estrategias y políticas | **70**
Resultados | **157**
Bibliografía | **181**

2. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI): la riqueza como difusión del progreso técnico | **187**
Contexto | **187**
Marco lógico del modelo | **193**
Estrategias y políticas | **196**
Resultados | **237**
Bibliografía | **265**

3. La «economía de guerra»: del reformismo contrainsurgente a la estabilización económica | **271**
Contexto | **271**
Marco lógico de la «economía de guerra» | **277**
Estrategias y políticas | **284**
Resultados | **308**
Bibliografía | **323**

4. Del consenso de Washington al modelo de promoción de exportaciones (MPE)… de mano de obra | **327**
Contexto | **327**
Marco lógico del modelo | **333**
Estrategias y políticas | **336**
Resultados | **386**
¿Falla o inadaptación del modelo? El impacto de las migraciones | **412**
Bibliografía | **418**

5. La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo: las digresiones populistas de derecha e izquierda | **423**
Contexto | **423**
Marco de referencia | **433**
Estrategias y políticas | **435**
Resultados | **482**
Bibliografía | **506**

6. Balance general de los modelos económicos aplicados en El Salvador | **513**
Comportamiento de algunos indicadores socioeconómicos | **514**
Principales fallos de los modelos económicos | **545**
Bibliografía | **575**

Índice de figuras y tablas

Figuras

1.1. Índice de precios del añil y del café. El Salvador, 1855-1896 | **67**
1.2. Modelo agroexportador: el ciclo de generación de riquezas | **70**
1.3. Precio por quintal de café de 46 kilogramos. El Salvador, 1900-1950 | **108**
1.4. Gastos en defensa y seguridad pública, educación, salud, servicio de la deuda, obras públicas y agricultura como porcentaje de gasto público total. El Salvador, 1827-1948 | **151**
1.5. Personas con 15 años o más alfabetizadas. El Salvador y países selectos de América Latina, 1910 y 1930 | **152**
1.6. Superficie cultivada y producción de café. El Salvador, 1860-1949 | **157**
1.7. Exportaciones de añil y café en millones de pesos. El Salvador, 1849-1896 | **158**
1.8. Participación porcentual del primer producto de exportación en las exportaciones totales. El Salvador y países selectos de América Latina | **161**
1.9. Tasas de crecimiento del producto interno bruto. El Salvador, 1920-1948 | **167**
2.1. Precio del quintal de café. El Salvador, 1944-1980 | **191**
2.2. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones | **196**
2.3. Rentas aduaneras de importación y exportación e impuesto sobre la renta como porcentaje de los ingresos tributarios. El Salvador, 1949-1979 | **201**
2.4. Gasto en educación y salud como porcentaje del gasto público total. El Salvador, 1950-1979 | **223**
2.5. Gasto ejecutado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería como porcentaje del gasto público total. El Salvador, 1948-1979 | **230**
2.6. Tasas de crecimiento del PIB. El Salvador, 1950-1979 | **239**
2.7. Participación porcentual de los principales sectores económicos en el PIB. El Salvador, 1948-1980 | **241**
2.8. Coeficientes de exportación (exportaciones/PIB) e importación (importaciones/PIB). El Salvador, 1947-1980 | **244**
2.9. Exportaciones sobre importaciones. El Salvador, 1948-1980 | **246**

2.10. Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB. El Salvador, 1938-1979 | **247**
2.11. Déficit fiscal y deuda pública como porcentaje del PIB. El Salvador, 1948-1979 | **248**
2.12. Tasa bruta de mortalidad general por cada mil habitantes y tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos. El Salvador, 1948-1979 | **249**
2.13. Tasa de matrícula primaria por cada mil habitantes y tasa de alfabetismo adulto (15 años o más). El Salvador, 1948-1980 | **250**
2.14. Valor del índice de desarrollo humano. El Salvador, 1950-1980 | **252**
2.15. Índices de salarios mínimos reales. El Salvador, 1965-1979 | **262**
3.1. La economía de guerra | **284**
3.2. Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB. El Salvador, 1979-1990 | **312**
3.3. Déficit fiscal como porcentaje del PIB. El Salvador, 1980-1990 | **313**
3.4. Deuda del gobierno central como porcentaje del PIB. El Salvador, 1979-1990 | **314**
3.5. Exportaciones, importaciones, saldo de la balanza comercial y remesas como porcentaje del PIB. El Salvador, 1978-1990 | **317**
3.6. Tasas de ahorro interno bruto, ahorro nacional neto e inversión como porcentaje del PIB. El Salvador, 1979-1990 | **318**
3.7. Tasa de inflación promedio anual. El Salvador, 1979-1992 | **320**
3.8. Índice de salarios mínimos reales en los sectores agrícola y comercio. El Salvador, 1978-1990 | **321**
4.1. Modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones | **335**
4.2. Renta de importaciones como porcentaje de las importaciones totales. El Salvador, 1990-2020 | **347**
4.3. Gasto ejecutado por las carteras de agricultura, educación y salud como porcentaje del gasto público total. El Salvador, 1988-2004 | **382**
4.4. Tasas de crecimiento económico. El Salvador, 1989-2004 | **387**
4.5. Participación porcentual de principales sectores económicos en el PIB. El Salvador, 1990-2020 | **388**
4.6. Porcentaje de contribución sectorial al crecimiento de la economía. El Salvador, 1990-2004 y 2004-2020 | **390**
4.7. Tasas de crecimiento promedio anual por ramas económicas. El Salvador, 1990-2016 | **391**
4.8. Déficit fiscal como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2004 | **392**
4.9. Deuda pública como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2004 | **393**
4.10. Tasa de inflación promedio anual. El Salvador, 1989-2020 | **394**

4.11. Balanza comercial como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2020 | **395**
4.12. Balanza comercial de El Salvador con los países que ha suscrito tratados de libre comercio. 1993-2019 | **396**
4.13. Exportaciones totales, incluyendo maquila neta, como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2020 | **397**
4.14. Rubros de la oferta exportable como porcentaje del PIB. El Salvador, 1990-2019 | **398**
4.15. Índice de complejidad económica. El Salvador, 1989-2017 | **399**
4.16. Posición en el ranking de complejidad económica. El Salvador, 1988-2017 | **399**
4.17. Importaciones como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2020 | **400**
4.18. Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB. Países centroamericanos, 1990-2019 | **401**
4.19. Tasas porcentuales de desempleo, subempleo, subutilización laboral y trabajo decente con relación a la PEA. El Salvador, 1992-2004 | **402**
4.20. Productividad laboral. El Salvador, 1990-2019 | **403**
4.21. Índice de salarios mínimos y medios reales. El Salvador, 1989-2004 | **404**
4.22. Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2004 | **405**
4.23. Inversión pública como porcentaje del PIB. El Salvador, 1989-2004 | **407**
4.24. Coeficiente de Gini. El Salvador, 1990-2004 | **410**
4.25. Evolución del tipo de cambio real. El Salvador, 1989-2019 | **415**
4.26. Migraciones y remesas: el círculo vicioso en la economía. El Salvador, 2000-2040 | **416**
4.27. Migraciones y desintegración familiar: el círculo vicioso de la violencia. El Salvador | **417**
5.1. Precio de litro de gasolina y barril de petróleo crudo en la bolsa de valores. Estados Unidos, 2000-2021 | **428**
5.2. Costo de las canastas básicas alimentarias familiares en las áreas urbana y rural. El Salvador, 2001-2021 | **429**
5.3. Tasa de homicidios. El Salvador, 1980-2004 | **431**
5.4. Principal problema en el país. El Salvador, 2004-2009 | **432**
5.5. Marco lógico de las digresiones populistas | **434**
5.6. Gasto en publicidad gubernamental. El Salvador, 2004-2020 | **439**
5.7. Gasto en subsidio al gas licuado. El Salvador, 2001-2020 | **452**
5.8. Gasto público en salud y educación como porcentaje del gasto público total. El Salvador, 2004-2020 | **462**

5.9. Gasto público destinado a los ramos de agricultura y ganadería, y turismo. El Salvador, 2004-2020 | **467**
5.10. Carga tributaria. El Salvador, 2003-2020 | **472**
5.11. Deuda pública total. El Salvador, 2003-2020 | **473**
5.12. Tasa de crecimiento del PIB. El Salvador, 2003-2020 | **483**
5.13. Tasas de inversión pública, privada y total. El Salvador, 1994-2020 | **484**
5.14. Hogares en situación de pobreza, áreas urbana y rural y a nivel nacional. El Salvador, 2004-2019 | **485**
5.15. Coeficiente de Gini. El Salvador, 2004-2019 | **494**
5.16. Tendencias del índice de desarrollo humano. El Salvador, 2004-2019 | **497**
5.17. Situación laboral de integrantes de la PEA. El Salvador, 2004-2019 | **499**
5.18. Cotizantes efectivos del ISSS. El Salvador, 2004-2009 | **499**
5.19. Crecimiento de la productividad e índices de salarios reales. El Salvador, 2004 2019 | **500**
5.20. Déficit fiscal, incluyendo pensiones y fideicomisos. El Salvador, 2004-2009 | **501**
5.21. Sobretasas del índice de bonos de mercados emergentes (*EMBI spreads*). El Salvador, 2002-2020 | **503**
5.22. Año de migración de los migrantes. El Salvador, años selectos | **504**
5.23. Tasa de homicidios. El Salvador, 2004-2020 | **505**
6.1. Tasa bruta de mortalidad. El Salvador, 1875-2020 | **517**
6.2. Tasa de mortalidad infantil. El Salvador, 1910-2020 | **518**
6.3. Esperanza de vida al nacer. El Salvador, 1815-2020 | **519**
6.4. Matriculados en educación primaria por cada mil habitantes. El Salvador, 1875-2020 | **521**
6.5. Tasa de alfabetización de adultos. El Salvador, 1900-2020 | **522**
6.6. Déficit habitacional. El Salvador, 1950-2018 | **528**
6.7. Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral. El Salvador, 1950-2019 | **530**
6.8. Incremento promedio anual de miles de cotizantes del ISSS y de la PEA por administración presidencial. El Salvador, 1955-2019 | **531**
6.9. Cotizantes del ISSS como porcentaje de la PEA. El Salvador, 1955-2020 | **532**
6.10. Índices de salarios mínimos reales. El Salvador, 1965-2019 | **534**
6.11. Coeficiente de Gini. El Salvador, 1960-2019 | **538**
6.12. Hogares por condición de pobreza. El Salvador, 1975-2020 | **539**
6.13. Tasa de crecimiento del PIB real en USD de 2017. El Salvador, 1920-2020 | **540**

6.14. Valor de las exportaciones entre valor de las importaciones. El Salvador, 1845-2020 | **542**
6.15. Exportaciones e importaciones. El Salvador, 1935-2020 | **543**
6.16. Tasa de homicidios. El Salvador, 1912-2019 | **544**
6.17. Gasto público en defensa y seguridad (ejército), educación (instrucción), salud (beneficencia) y agricultura. El Salvador, 1827-2019 | **549**
6.18. Gasto de fomento (obras públicas) y de servicio de la deuda. El Salvador, 1845-2020 | **555**
6.19. Formación bruta de capital fijo y ahorro. El Salvador, 1944-2020 | **556**
6.20. Carga tributaria: ingresos tributarios. El Salvador, 1940-2020 | **559**
6.21. Contribución de los derechos de importación, impuestos a las bebidas alcohólicas e impuestos directos en los ingresos tributarios. El Salvador, 1845-2020 | **562**
6.22. Contribución de las rentas de exportación, impuesto al papel sellado y timbres/IVA e impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios. El Salvador, 1845-2020 | **563**
6.23. Participación de los impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios totales del gobierno central después de la Independencia. El Salvador, 1820-2020 | **564**
6.24. Índice de precios nominales del añil e índices de precios reales del café, algodón y azúcar. El Salvador, 1850-2020 | **564**
6.25. Ingresos sobre gastos del gobierno. El Salvador, 1840-2020 | **565**
6.26. Deuda pública. El Salvador, 1845-2020 | **565**
6.27. Exportaciones de añil y café y remesas. El Salvador, 1850-2020 | **568**
6.28. Distribución de la matrícula en educación primaria entre niñas y niños. El Salvador, 1870-2020 | **570**
6.29. Distribución por sexo de la población económicamente activa. El Salvador, 1930-2018 | **571**

Tablas

1.1. Ingresos fiscales y principales fuentes de origen. El Salvador, 1847-1857 | **75**
1.2. Gastos del gobierno y destino hacia algunos ramos. El Salvador, 1827-1860 | **79**
1.3. Rentas fiscales y principales fuentes de origen. El Salvador, 1866-1900 | **83**
1.4. Aporte fiscal de las exportaciones y las importaciones. El Salvador, 1849-1900 | **86**
1.5. Gastos del gobierno y destino hacia algunos ramos. El Salvador, 1866-1900 | **87**
1.6. Construcción de infraestructura. El Salvador, 1860-1900 | **95**
1.7. Gastos del gobierno y destino hacia algunos ramos. El Salvador, 1901-1948 | **100**

1.8. Ingresos tributarios y principales fuentes de origen. El Salvador, 1901-1933 | **104**
1.9. Ingresos tributarios y principales fuentes de origen. El Salvador, 1928-1948 | **109**
1.10. Construcción de infraestructura. El Salvador, 1900-1950 | **122**
1.11. Estructura de las exportaciones. El Salvador, 1850-1950 | **160**
1.12. Exportaciones (X) e importaciones (M) por principales países de destino y origen. El Salvador, años selectos | **162**
1.13. Participación de los sectores en el producto territorial bruto. El Salvador, 1945-1950 | **163**
1.14. Estructura de la producción agropecuaria. El Salvador, años selectos | **163**
1.15. Composición promedio de los ingresos tributarios y de los gastos del gobierno central. El Salvador, 1827-1948 | **164**
1.16. Tasas de urbanización. América Latina y países de Centroamérica | **165**
1.17. Número y superficie de las propiedades agrícolas según su tamaño. El Salvador, 1950 | **169**
1.18. Salarios y jornadas de trabajadores según oficio. San Salvador, 1922 | **176**
1.19. Salarios pagados. San Salvador, 1926 | **177**
2.1. Expansión del algodón. El Salvador, 1945-1957 | **190**
2.2. Impuesto por la exportación de café. El Salvador | **201**
2.3. Impuesto por exportación de quintal de azúcar de 46 kilogramos. El Salvador | **205**
2.4. Estructura del PIB por sectores económicos. El Salvador, años selectos | **240**
2.5. Contribución al valor agregado industrial por tipo de industrias. El Salvador, años selectos | **241**
2.6. Estructura de la producción agropecuaria. El Salvador, años selectos | **243**
2.7. Exportaciones de bienes por destino. El Salvador, 1950-1980 | **244**
2.8. Estructura de las exportaciones por categoría de origen. El Salvador, años selectos | **245**
2.9. Importaciones de bienes por destino. El Salvador, 1950-1980 | **245**
2.10. Composición promedio de los ingresos tributarios y los gastos del gobierno central. El Salvador, 1948-1979 | **247**
2.11. Esperanza de vida al nacer. El Salvador, 1950-1980 | **248**
2.12. Déficit habitacional total, urbano y rural. El Salvador, 1950-1980 | **251**
2.13. Hogares con acceso a servicios de agua por cañería y servicio sanitario. El Salvador, 1961-1978 | **252**
2.14. Distribución del ingreso total país y área urbana. El Salvador, 1960-1980 | **254**
2.15. Estructura de la distribución y origen del ingreso. El Salvador, 1971 | **254**
2.16. Indicadores de concentración en el sector productivo. El Salvador, 1978-1979 | **257**

2.17. Evolución del acceso a la tierra de las familias campesinas. El Salvador, 1961-1975 | **258**
2.18. Número y superficie de las propiedades agrícolas según su tamaño. El Salvador, 1971 | **259**
2.19. Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral. El Salvador, 1950-1980 | **259**
2.20. Demanda estacional de mano de obra masculina. El Salvador, 1971 | **260**
2.21. Distribución sectorial del empleo. El Salvador, 1950-1980 | **260**
2.22. Estructura del empleo en la industria. El Salvador, 1961-1978 | **260**
2.23. Descomposición de los determinantes del crecimiento. El Salvador, 1950-1979 | **261**
2.24. Estimación de la pobreza. El Salvador, 1977 | **263**
2.25. Estimación de la incidencia de la pobreza. El Salvador, hacia 1980 | **264**
3.1. Familias beneficiadas y superficie afectada por la reforma agraria. El Salvador, 1990 | **292**
3.2. La ayuda estadounidense. El Salvador, 1980-1990 | **296**
3.3. Distribución porcentual del gasto público por ramo de actividad. El Salvador, 1978-1990 | **300**
3.4. Composición promedio de los ingresos tributarios y los gastos del gobierno central. El Salvador, 1980-1990 | **312**
3.5. Producción, precios y exportaciones de café. El Salvador, 1978- 1990 | **315**
3.6. Exportaciones de bienes FOB. El Salvador, 1980-1990 | **315**
3.7. PIB por habitante y tasas de crecimiento del PIB. El Salvador, 1979-1990 | **318**
3.8. Porcentaje de hogares pobres, en pobreza extrema y en pobreza relativa. El Salvador, 1980-1991 | **320**
3.9. Distribución del ingreso. El Salvador, 1979 y 1992 | **321**
3.10. Indicadores sociales seleccionados. El Salvador, 1979-1992 | **322**
4.1. Decálogo de políticas del consenso de Washington | **336**
4.2. Cambios en la estructura arancelaria. El Salvador, 1989-1994 | **346**
4.3. Composición de los ingresos tributarios y de los gastos del gobierno central. El Salvador, 1989-2004 | **406**
4.4. Hogares en situación de pobreza, áreas urbana y rural y a nivel nacional. El Salvador, 1992-2004 | **409**
4.5. Tasas de pobreza extrema y relativa, y desigualdad del ingreso, según la condición receptora de remesas de los hogares, por área rural y urbana. El Salvador, 2004 | **410**

4.6. Saldo migratorio internacional en número de personas. El Salvador, 1950-2005 | **413**
4.7. Cambios en las fuentes de divisas. El Salvador, 1978, 2004 y 2020 | **414**
5.1. Tasas de crecimiento económico. América Latina, 1990-2009 | **424**
5.2. Resultados electorales. El Salvador, 1997-2021 | **427**
5.3. Erogaciones en subsidios y en el programa Comunidades Solidarias. El Salvador, 2000-2020 | **461**
5.4. Ajustes en los salarios mínimos. El Salvador, 2003-2021 | **463**
5.5. Reformas fiscales sobre impuestos y contribuciones especiales. El Salvador, 2004 en adelante | **468**
5.6. Coeficiente de Gini. América Latina, 2002 y 2019 | **495**
5.7. Distribución del ingreso. El Salvador, 2004-2019 | **496**
5.8. Composición promedio de los ingresos tributarios y de los gastos del gobierno central. El Salvador, 2004-2019 | **502**
5.9. Importancia macroeconómica de las remesas. El Salvador, 2019 | **505**
6.1. Porcentajes de personas alfabetizadas. El Salvador, 1885-1950 | **522**
6.2. Unidades de vivienda urbana. El Salvador, 1950 | **526**
6.3. Viviendas urbanas por acceso a servicios y tipos de estructura. El Salvador, 1950 | **527**
6.4. Distribución del ingreso. El Salvador, 1960-2019 | **537**
6.5. Saldos migratorios netos por quinquenios. El Salvador, 1950-2020 | **545**
6.6. Distribución del gasto público por unidades primarias durante los diferentes modelos económicos. El Salvador, 1827-2019 | **551**
6.7. Distribución del gasto público por unidades primarias después de la Independencia. El Salvador, 1827-2019 | **553**
6.8. Contribución promedio de diversos impuestos a los ingresos tributarios por modelo económico. El Salvador, 1849-2020 | **560**

Recuadros

4.1. Remesas y apreciación del tipo de cambio: *remittances disease* | **361**
4.2. El camino hacia la dolarización: la consolidación del modelo exportador de mano de obra | **363**
5.1. El temor a contabilizar bien la pobreza y la desigualdad | **485**

Siglas y acrónimos

AAP	Asociaciones de ahorro y préstamo
AAP	Acuerdo de alcance parcial
ABANSA	Asociación Bancaria Salvadoreña
ABC	Administración de Bienestar Campesino
ABECAFE	Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café
ACE	Asociación comunal para la educación
AFP	Administradoras de fondos de pensiones
AGES	Asociación de Ganaderos de El Salvador
AIFLD	Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (siglas en inglés)
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANA	Asociación Nacional de Agricultores
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
APES	Asociación de Periodistas de El Salvador
APP	Asocio público privado
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
AUP	Asentamiento urbano precario
BANAFI	Banco Nacional de Fomento Industrial
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CA	Canasta básica ampliada
CAESS	Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador

CBA	Canasta básica de alimentos
CBAN	Canasta básica de alimentos con enfoque nutricional
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (siglas en inglés)
CCE	Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
CCIES	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CENADE	Centros de Atención por Demanda
CENAP	Centro Nacional de Productividad
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria
CENTREX	Centro de Trámites de Exportación
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESSA	Cementos de El Salvador
CGR	Consejo de Gobierno Revolucionario
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIPI	Centro Interamericano de Productividad Industrial
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CNA	Centro Nacional de Agronomía
CNP	Comisión Nacional de Privatización
COENA	Consejo Ejecutivo Nacional (de ARENA)
COMRIEDRE	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional
CONADEI	Comisión Nacional de Exportaciones e Inversiones
CONAPLAN	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
COPLAN	Consejo de Planificación y Coordinación Económica
CORSAIN	Corporación Salvadoreña de Inversiones
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTC	Certificado de traspaso complementario
CTE S. A. de C. V.	Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, Sociedad Anónima de Capital Variable
DAP	Programa de Asistencia para el Desarrollo (siglas en inglés)
DEES	Departamento de Estudios Económicos y Sociales
DGEA	Dirección General de Economía Agropecuaria

DGIA	Dirección General de Investigaciones Agronómicas
DGIEA	Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DNC	Departamento Nacional del Café
DP	Digresiones populistas
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (siglas en inglés)
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EG	«Economía de guerra»
EHPM	Encuesta de hogares de propósitos múltiples
EMBI	Índice de bonos para mercados emergentes (siglas en inglés)
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
ENIGH	Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares
ESACAP	Escuela Superior de Administración Pública para América Central
ESF	Fondo para Ayuda Económica (siglas en inglés)
FANTEL	Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL
FBCF	Formación bruta de capital fijo
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FEDECAME	Federación Cafetalera Centroamérica-México
FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito
FEFE	Fondo de Estabilización y Fomento Económico
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIGAPE	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas
FINET	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FNV	Financiera Nacional de la Vivienda
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

FODES	Fondo de Desarrollo Económico y Social (para las municipalidades)
FOGAPI	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa Industrial
FOMILENIO	Fondo del Milenio
FONAT	Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOSAFFI	Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en inglés)
GLP	Gas licuado de petróleo
GOES	Gobierno de El Salvador
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICE	Índice de complejidad económica
ICR	Instituto de Colonización Rural
IDH	Índice de desarrollo humano
IED	Inversión extranjera directa
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INB	Ingreso nacional bruto
INCAFE	Instituto Nacional del Café
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
INSAFI	Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial
INSAFOP	Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción
INTEL S. A. de C. V.	Internacional de Telecomunicaciones, Sociedad Anónima de Capital Variable
IPC	Índice de precios al consumidor
IRA	Instituto Regulador de Abastecimientos
IRCA	Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos
IRCA	International Railways of Central America
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISIC	Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café
ISPM	Instituto Salvadoreño de Protección al Menor
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social

ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
ITCA	Instituto Tecnológico Centroamericano
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVA	Impuesto al valor agregado
IVM	Invalidez, vejez y muerte
IVU	Instituto de Vivienda Urbana
JRG	Junta Revolucionaria de Gobierno
LEIV	*Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*
LEPINA	*Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*
MAE	Modelo agroexportador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAP	Programa de Asistencia Militar (siglas en inglés)
MICE	Ministerio de Comercio Exterior
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MIPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
MISI	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
MOXLAD	Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base
MPE	Modelo de promoción de exportaciones
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONI	Oficina Nacional de Inversiones
PAECA	Plan de Acción Económica para Centroamérica
PAF	Plan de Agricultura Familiar
PAR	Partido de Acción Renovadora
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

PCN	Partido de Conciliación Nacional
PCS	Partido Comunista de El Salvador
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PLANSABAR	Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PR 9 de Mayo	Partido Revolucionario 9 de Mayo
PRACA	Programa de Adiestramiento en Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
PREMODER	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural
PROCAFE	Fundación Salvadoreña para las Investigaciones del Café
PRODAP II	Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral
PRODEMOR	Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral
PRODEMORO	Proyecto de Modernización y Desarrollo Rural para la Región Oriental
PRODENOR	Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nororiente de El Salvador
PROESA	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (antes, Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador)
PTF	Productividad total de los factores de producción
RAE	Real Academia Española
RASA	Refinería Petrolera Acajutla, Ltda. de R. V.
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SCASA	Consejo en Servicio Cooperativo Agrícola Salvadoreño Americano (siglas en inglés)
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana

SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SIMETRISSS	Sindicato de Médicos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social
SPP	Sistema de Pensiones Público
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TGIECA	Tratado General de Integración Económica Centroamericana
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TLC	Tratado de libre comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCIP	Tratado de Libre Comercio e Intercambio Preferencial
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UCAFES	Unión de Cooperativas de Cafetaleros de El Salvador
UCRAPROBEX	Unión de Cooperativas de la Reforma Agraria, Beneficiadores y Exportadores
UCS	Unión Comunal Salvadoreña
UDN	Unión Democrática Nacionalista
UES	Universidad de El Salvador
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas en inglés)
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos

Glosario

Alcabala: impuesto ad *valorem* establecido durante la Colonia que se recaudaba en la venta de todo tipo de bienes muebles e inmuebles.

Apreciación (de la moneda): ocurre cuando los precios en un país aumentan más que en sus socios comerciales sin que se haga un ajuste proporcional en el tipo de cambio. En consecuencia, el valor de una determinada canasta de bienes y servicios se encarece con relación a otros países.

Aranceles (a la importación): derechos o impuestos a pagar por la introducción de bienes al territorio aduanero nacional.

Arancelización: acuerdo logrado como parte de las negociaciones comerciales internacionales que dieron origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC), mediante el cual los países participantes se comprometieron a sustituir ciertas barreras no arancelarias que aplicaban (prohibiciones, permisos, licencias, avales, etc.) por derechos o impuestos a la importación que ofrecían un nivel de protección equivalente.

Balanza comercial: exportaciones menos importaciones.

Bienes de capital: aquellos que se utilizan para la producción de otros bienes o servicios (por ejemplo, máquinas, edificios, equipo).

Bienes de consumo: aquellos destinados a satisfacer directamente las necesidades de los consumidores.

Bienes intermedios: aquellos utilizados para producir otro tipo de bienes, por lo que su vida aún se encuentra inconclusa dentro del ciclo productivo.

Bienes no transables: aquellos que solo pueden ser consumidos en el territorio del país que los produce.

Bienes transables: aquellos que pueden ser consumidos en el territorio nacional o ser comercializados internacionalmente.

Caja de convertibilidad (*currency board*): régimen cambiario basado en un compromiso legislativo que obliga a cambiar la moneda nacional por una extranjera específica a una tasa de cambio determinada. En consecuencia, solo se emitirá moneda nacional respaldada por moneda extranjera y estará totalmente respaldada por activos externos, eliminándosele así las funciones de control monetario y de prestamista de última instancia al Banco Central de Reserva.

Coeficiente de Gini: indicador que sirve para medir la desigualdad en la distribución de los ingresos de una comunidad de personas. Su valor oscila entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad en la que todos los habitantes de esa comunidad perciben el mismo nivel de ingreso; y 1, a la desigualdad absoluta, en la que una sola persona percibe todos los ingresos de esta.

Desempleo: situación en la que se encuentra una persona que, estando en edad y condiciones de trabajar y dispuesta a hacerlo, no lo hace por falta de oportunidades.

Distribución funcional del ingreso: forma en que se distribuye el ingreso nacional entre los diferentes factores de la producción que son la tierra, el trabajo, el capital y la habilidad empresarial.

Encaje legal (o tasas de encaje legal): porcentaje del valor de los depósitos recibidos que, por ley, las instituciones financieras mantienen como reserva en el Banco Central de Reserva con el objetivo de que cuenten siempre con liquidez o disponibilidad de fondos.

Esperanza de vida al nacer: número de años que, en promedio, esperaría vivir una persona si durante toda su vida estuviera sujeta a las condiciones de mortalidad por edad observadas en un país durante un período determinado.

Estanco: control ejercido por el Estado sobre la producción, distribución, importación y venta de un producto con el propósito de obtener beneficios fiscales. Proviene del verbo «estancar» en el sentido de prohibir el comercio libre de una mercancía.

Impuesto progresivo: aquel cuya recaudación proporcional aumenta a medida que aumenta la capacidad económica de los contribuyentes.

Impuesto regresivo: aquel cuya recaudación proporcional disminuye a medida que aumenta la capacidad económica de los contribuyentes.

Impuestos directos: aquellos que se aplican sobre una manifestación directa de la capacidad económica o riqueza de las personas, tales como la renta, el patrimonio o el predial.

Impuestos indirectos: aquellos que se aplican sobre una manifestación indirecta o mediata de la capacidad económica o riqueza de las personas; es decir, no gravan la riqueza, sino el uso que se haga de esta. Algunos ejemplos son el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos específicos al consumo, y los derechos a la importación y a la exportación.

Ingreso real por persona ocupada: nivel de ingreso promedio obtenido por las personas que se encuentran trabajando en un país, expresado a los precios prevalecientes en un año determinado considerado como base. Sirve para medir si el poder adquisitivo promedio de las personas ocupadas está aumentando o disminuyendo, y en qué proporción.

Matriz tecnológica: conjunto de innovaciones y tecnologías disponibles utilizadas en un país para producir bienes y servicios en sus distintas ramas económicas.

Patrón oro: sistema monetario que consiste en establecer el valor de la unidad monetaria de un país en función de una determinada cantidad de oro. Al adoptar este sistema, el país se compromete, si los poseedores de billetes emitidos lo exigieran, a intercambiarlos por la cantidad de oro equivalente.

Población económicamente activa: parte de la población de un país que, además de encontrarse en edad de trabajar y capacidad de hacerlo, cuentan con una ocupación o la están buscando activamente.

Precio FOB: valor de una mercancía puesta en el puerto de embarque. Incluye, por lo tanto, costos de empaquetado, etiquetado, gastos de aduana y el flete desde el lugar de producción hasta el puerto, incluyendo la carga y estiba al barco. La sigla FOB (en inglés) significa *free on board*.

Productividad: coeficiente que resulta de dividir el nivel de producción obtenido a nivel agregado o de determinados bienes y servicios por unidad de factor de producción utilizado (trabajo, tierra, capital, etc.).

Producto estancado: bien cuya producción, distribución, importación o venta está reservada al Estado o a los sujetos que este designe.

Salario nominal: cantidad de dinero que recibe un trabajador como contraprestación por su trabajo.

Salario real: remuneración recibida por los trabajadores expresada a los precios de un año considerado como base. Sirve para medir la evolución del poder adquisitivo de los salarios.

Servicio de la deuda: pagos en concepto de amortización, intereses, comisiones y otros desembolsos derivados de la contratación de préstamos.

Subempleo: situación laboral en la que se encuentra una persona cuando: a) trabaja de manera involuntaria menos tiempo que la jornada oficialmente establecida; b) trabaja de manera involuntaria únicamente en ciertos períodos; o c) cuando pese a trabajar más tiempo que el correspondiente a la jornada oficial, obtiene ingresos menores que los correspondientes al salario mínimo vigente en la rama de actividad en la que se desempeña.

Subutilización laboral: desempleo más subempleo.

Talón de oro: sinónimo de patrón oro.

Tarea: medida de superficie utilizada en el agro, equivalente a lo que se asigna a un trabajador por día de trabajo en actividades tales como limpieza del terreno, roza de caña de azúcar, etc. Una manzana de tierra (0.7 hectáreas) se suele dividir en 10 tareas de 700 metros cuadrados cada una.

Tasa bruta de mortalidad: proporción de personas que fallecen con respecto al total de la población en un período de tiempo determinado.

Tasa de mortalidad infantil: número de defunciones de niños menores de un año por cada 1000 nacidos vivos en un año.

Trabajo decente: aquel que ofrece una remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres.

Valor agregado: valor económico adicional que adquieren los bienes y servicios durante la transformación que experimentan a lo largo del proceso productivo.

Volatilidad: cambio o variación abrupta y poco previsible. Se utiliza mucho para describir el comportamiento de los precios de ciertos productos en los mercados internacionales.

Zona de libre comercio: «Un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de productos originarios de los territorios que la constituyen» (GATT).

Presentaciones

El proyecto Colección Bicentenario, impulsado desde el Ministerio de Educación por medio del Instituto Nacional de Formación Docente, tiene como propósito conmemorar desde una óptica histórica y pedagógica los doscientos años de la Independencia centroamericana de España y busca promover un conjunto de investigaciones sobre política, economía, educación, los marcos constitucionales y el proceso de construcción del Estado, las dinámicas de los territorios, la participación de las mujeres en los procesos sociales, los modelos de desarrollo y otros tópicos, para fortalecer la enseñanza de la historia en el sistema educativo y promover un diálogo con la participación de las más variadas voces de la sociedad sobre los retos que hay que enfrentar para mejorar sostenidamente la calidad de vida de la población salvadoreña.

En el marco de la Colección Bicentenario se ha publicado ya un trabajo sobre la independencia, *Los procesos de independencia en Centroamérica*, una recopilación de experiencias innovadoras de los maestros durante la pandemia para asegurar los aprendizajes de los estudiantes, titulada *Docentes del Bicentenario*. *Buenas prácticas pedagógicas en tiempos de COVID-19*, y próximamente se presentará un conjunto de herramientas didáctico-pedagógicas para la enseñanza y aprendizaje de la historia en tres tomos.

El presente volumen, por su parte, es una contribución fundamental a la historia económica de los doscientos años y marca un hito en el análisis de la economía salvadoreña: hace un minucioso examen de los resultados de las decisiones en materia económica y social de los agentes del Estado salvadoreño a lo largo de los dos siglos de vida republicana. Para reconstruir los «modelos de desarrollo» ensayados en El Salvador, el autor examina decenas de investigaciones especializadas, así como un importante acervo de fuentes primarias, censos de población y vivienda y bases de datos de entidades y organismos nacionales e internacionales. Asimismo, es importante destacar la vasta referencia al *Diario Oficial* de El Salvador o sus equivalentes (la *Gaceta Oficial*, la *Gaceta del Salvador*, *El Constitucional*, el *Boletín Oficial*).

Por otra parte, la enorme cantidad de información recopilada, que para efectos de presentación del libro ha sido organizada por períodos que coinciden con la vigencia de cada uno de los diferentes modelos de desarrollo aplicados en El Salvador, constituye un aporte para investigadores, estudiantes, docentes y para la memoria histórica del país.

Sin duda es destacable el esfuerzo del autor por sintetizar los hallazgos principales de su investigación en el capítulo 6, donde, además de presentar el comportamiento histórico de una diversidad de indicadores socioeconómicos, agrega una interpretación documentada de los principales desafíos planteados durante doscientos años para construir un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico que se traduzca en un mejoramiento robusto y sostenido del bienestar de la población salvadoreña.

Como Ministerio de Educación, queremos entregarle al magisterio nacional bibliografía actualizada, científicamente sólida, que permita trabajar con los estudiantes el desarrollo de aprendizajes y competencias ciudadanas, para que los futuros líderes que se forman en los centros educativos construyan una sociedad más justa.

Carlos Rodríguez Rivas
Director Nacional de Formación Docente

El libro que presentamos refleja un trabajo muy cuidadoso de su autor y cumple a cabalidad el objetivo de comprender el estado de la economía y el desarrollo de nuestro país, o como él lo plantea: Por qué El Salvador está como está. De lectura accesible, pero con la rigurosidad debida, ofrece la oportunidad de conocer los hechos que no han permitido que el país alcance el estadio de desarrollo deseado.

Las autoridades de la Universidad Tecnológica de El Salvador tomaron la decisión de apoyar este esfuerzo, ya que contribuye al estudio de la realidad nacional como temática perteneciente a las ciencias sociales, además de que permite identificar aquello que resultó exitoso a fin de retomarlo y desechar lo que no dio frutos para la consecución de la paz social, la justicia y la democracia. A través de un recorrido de doscientos años y de tres modelos económicos, los lectores aprenderán por qué El Salvador no ha podido convertirse en el país de oportunidades que permita a su población cubrir sus necesidades para lograr el bienestar general. Estadísticas, referencias bibliográficas, informes de orden nacional como de organismos internacionales, registros oficiales, entre otros, sustentan el trabajo realizado.

En la UTEC contamos con una agenda de investigación y líneas que corresponden a las carreras que ofrecemos; contar con un libro de la historia económica del país es un importante insumo para establecer el contexto nacional y adentrarnos en los fenómenos por los cuales se ha atravesado, así como las restricciones y los desafíos que cada día enfrenta la nación. Para los investigadores particularmente será una herramienta valiosa.

Además, todos nuestros estudiantes cursan Realidad Nacional, asignatura orientada a comprender la problemática del entorno en el que se desempeñarán como profesionales y ciudadanos responsables, contribuyendo a la transformación social, como lo establece la misión institucional. Por lo tanto, este libro será una referencia muy oportuna y calificada en las lecturas que los docentes asignarán a sus alumnos. Debemos agregar que la recientemente creada Política Nacional de Educación Superior hace un llamado especial, en el eje tercero, a la articulación de

la docencia, la investigación y la proyección social, así como a la vinculación con el entorno para superar las limitaciones del pasado y propiciar el desarrollo del futuro. Además, dedica la estrategia uno a destacar la importancia de la participación efectiva de las instituciones de educación superior como bases para interrelacionar la academia con el mundo laboral y la sociedad.

Como institución de educación superior cuidamos los procesos de construcción de conocimiento y, en tal sentido, hemos confiado en la capacidad de un reconocido economista como William Pleites por su trayectoria como investigador, su capacidad, conocimiento y compromiso hacia el país. La presente obra es motivo de enorme satisfacción, pues no solo será de beneficio para la comunidad educativa de nuestra institución sino para audiencias diversas. En ella de manera seria, objetiva y profunda se abordan temas de la realidad económica que han trascendido al ámbito social del país. A este respecto, debemos tener presente la Agenda 2030 que, con su enfoque global de los 17 objetivos de desarrollo sostenible, establece la ruta para planificar un futuro de oportunidades y de forma incluyente para todos. Ese es el devenir que tanto anhelamos para las presentes y nuevas generaciones de manera que nos convirtamos en un país de destino y no expulsor de lo más preciado, sus ciudadanos.

Como Universidad Tecnológica de El Salvador agradecemos al autor y a sus colaboradores de esta singular obra, la entrega de su esfuerzo, tiempo y conocimiento, la cual será de lectura obligada para todos aquellos interesados en las áreas social, económica e histórica de nuestro país.

Dra. Noris Isabel López Guevara
Vicerrectora de Investigación y Proyección Social
Universidad Tecnológica de El Salvador

El Programa El Salvador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se enorgullece de ser parte del conjunto de entidades nacionales y académicas que apoyan la publicación, distribución y difusión de este valioso aporte que hace el Dr. William Pleites al conocimiento de nuestra historia económica y, sobre todo, a sacar lecciones aprendidas y explorar nuevas claves interpretativas y nuevas apuestas para encaminar a El Salvador por el derrotero del desarrollo integral.

Nuestro programa se congratula de que la publicación de este libro se produzca en el marco de su Programa Diálogos del Bicentenario, que se ejecuta con la participación de otras entidades privadas, públicas y de cooperación.

Desde la fundación de FLACSO El Salvador, en 1992, nuestra entidad se ha distinguido por su perseverancia en contribuir con la producción de pensamiento crítico y relacionar la investigación social con la mejora de las políticas públicas desde una posición proactiva. En dicho sentido, la presente obra se suma a otras contribuciones como los abordajes sobre pobreza y desarrollo realizados por uno de nuestros más reconocidos directores, el Dr. Carlos Briones, que dirigió nuestra entidad en los años de 2001 al 2008 y cuyo nombre aparece referido, junto al de otros intelectuales sobresalientes, en la Introducción que hace Pleites a este volumen.

El rigor teórico y metodológico con el que el autor ha preparado este libro constituye, desde ya, un ejemplo del tipo de labor intelectual destinada a producir conocimiento aplicable a la investigación científica para la transformación de la realidad social. Desde que tuvimos conocimiento de este valioso esfuerzo, que hoy vemos materializado, nos movió un interés genuino de asociarnos para acompañar la difusión de este libro tan esencial para la toma de decisiones informadas en materia de políticas públicas y desarrollo humano.

Es nuestro deseo que este trabajo no permanezca solo como obra de consulta en los anaqueles de las bibliotecas especializadas y la academia, sino que también llegue a amplios sectores de la sociedad civil, el medio empresarial y las administraciones, así como a los sistemas de actores territoriales a lo largo del país y desde, nuestras posibilidades, haremos nuestro mejor esfuerzo para que esto sea posible.

Dr. Roberto Rodríguez Rojas
Director

Prefacio

El volumen que el lector tiene en sus manos es un producto poco frecuente en la literatura económica salvadoreña. *La economía salvadoreña después de la Independencia. Por qué estamos como estamos* es la culminación de la ambiciosa meta de indagar en los resultados de las decisiones de los agentes del Estado salvadoreño en los dos siglos de vida republicana, arrancando con la Independencia y finalizando en 2019. El estudio, además, aprovechando los métodos de la investigación histórica, reconstruye los procesos y acontecimientos que llevaron a tomar las decisiones económicas que contribuyeron a tener el país que tenemos.

Si bien los antecedentes de esta investigación se encuentran en las publicaciones realizadas por William Pleites, entre 2001 y 2013, para los informes sobre desarrollo humano de la oficina salvadoreña del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en las que ya era posible apreciar el embrión de un proyecto de investigación más ambicioso, este libro las trasciende, no solo en extensión sino también en profundidad.

Deseo llamar la atención sobre la respetable cantidad de información que Pleites ha utilizado para reconstruir los diferentes «modelos de desarrollo» que se han ensayado en el país. A las decenas de investigaciones examinadas en el proceso de escritura, hay que agregar un impresionante acervo de fuentes primarias provenientes del *Diario Oficial*, así como de anuarios estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos, informes de la gestión financiera del Ministerio de Hacienda, censos de población y vivienda, y bases de datos de entidades y organismos nacionales e internacionales. Toda esta información se complementa con una cuidadosa selección de declaraciones de funcionarios públicos que participaron en el proceso de decisión y ejecución de las políticas económicas.

Si bien toda esta información, por sí sola, lo convierte en un imprescindible material de referencia, el libro constituye también una mina de oro para la elaboración de una agenda de desarrollo que le dé rumbo al país y lo ponga en mejores condiciones para afrontar los retos que enfrenta en un escenario de nuevas rivalidades geopolíticas e inciertas tendencias económicas, sociales y ambientales, a las que ha venido a agregarse la crisis humanitaria y sanitaria derivada de la pandemia por el COVID 19.

La conclusión a la que apunta de manera consistente la argumentación de Pleites es que el desarrollo humano es posible en El Salvador, y que, contra lo que suele argumentarse, ni la pequeñez territorial ni la alta densidad demográfica y ni siquiera los escasos recursos naturales de que se dispone constituyen obstáculos insalvables para que se convierta en un país próspero. Para esto no basta con formular políticas bienintencionadas y técnicamente formuladas; también es necesario introducir cambios profundos que subsanen deficiencias de carácter sistémico fuertemente ancladas en la convivencia social.

Deseo poner énfasis en el hecho de que este libro ofrece información vital para otras indagaciones de tipo social, principalmente las relacionadas con la cultura. Si entendemos la cultura como la manera de vivir juntos y coincidimos en que el sentimiento de pertenencia y solidaridad de un pueblo para consigo mismo es fundamental para potenciar el desarrollo y sustentar la democracia, las respuestas posibles a la pregunta rectora de la investigación (*por qué estamos como estamos*) no son solo económicas, sino que tienen también un fuerte componente cultural. Dicho de otra manera, en El Salvador la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de desarrollo plantea un desafío cultural.

Una de las cosas que saltan a la vista entre los abundantes datos contenidos en el libro es cuán débil e imprecisa ha sido en nuestra sociedad la idea y la práctica del «nosotros». Este déficit cultural viene reduciendo las capacidades de esta sociedad para mejorar la vida de millones de personas. En efecto, el detallado escrutinio de las políticas económicas vuelve evidente la existencia de un patrón, repetido una y otra vez, encaminado a excluir a la mayoría de la población de las ventajas del desarrollo. Esta «cultura de la exclusión» resulta más grave en la medida que una porción mayoritaria de la población, constituida por mujeres, ha sido y continúa siendo marginada de participar como auténticas socias y protagonistas del desarrollo.

A todo lo expresado es inevitable agregar que el dominio de la información, el conocimiento y el empleo de la tecnología están generando nuevas brechas de empleo y un aumento progresivo de la pobreza y la insatisfacción, no solo por las exigencias de conocimiento y especialización del trabajo, que ponen al margen a amplios sectores de la población, sino también por el modelo hedonista de nuestro tiempo, que enseña a unos a amar el consumo y a otros a hacerles soñar con consumir.

El examen de los resultados sociales y económicos derivados de las decisiones de los agentes del Estado vuelve evidente que la tarea política y cultural más urgente de El Salvador es construir un nuevo sujeto social del desarrollo, que reconozca

en la práctica, y no solo en el papel, que los salvadoreños y salvadoreñas, sin distinción de su origen social y sus ideas, lejos de ser incómodos actores de segundo orden, son la verdadera riqueza del país.

Nuestro déficit cultural tiene una larga historia. No es exagerado decir que el tipo de relaciones laborales que caracteriza a la sociedad salvadoreña de nuestros días tiene su origen en la mentalidad del remoto siglo XVI, que concibió a la población vencida como parte del botín de los conquistadores, y normalizó el trabajo forzado o esclavo. Aquellas condiciones de vida no fueron muy diferentes para los indígenas y campesinos —aunque nominalmente pasaron a ser ciudadanos— después de la Independencia. La noción, fuertemente arraigada en el imaginario popular, de la población salvadoreña como muy trabajadora, también esconde una trampa. Bien entrado el siglo XX, aunque la productividad de los trabajadores agrícolas salvadoreños estaba entre las más altas del planeta, sus salarios permanecían por debajo de los estándares de los países del Tercer Mundo. Alcanzar mayores niveles de desarrollo pasa por una renovada práctica de vida en común, como hijos e hijas de esa «patria» invocada en la tercera estrofa del Himno nacional:

> Respetar los derechos extraños
> Y apoyarse en la recta razón
> Es para ella, sin torpes amaños
> Su invariable, más firme ambición.

Como lo documenta Pleites, pese a que está probado que las inversiones en educación y salud, especialmente durante la niñez, permiten reducir las desigualdades, aquellas siempre han sido una pequeña fracción del gasto público destinado a defensa y seguridad, y al pago de las deudas contraídas por el Estado. El detallado examen de la manera en que ha operado el sistema tributario prueba también que las decisiones económicas han gravado a los que tienen menos y protegido a los que tienen más.

Todos estos episodios referidos no son aislados. Conforman, más bien, ejemplos de un continuo que ha venido reproduciéndose desde hace dos siglos. Vista de esta manera la promesa de El Salvador constituido como una nación de «hombres libres y ciudadanos» iguales ante la ley, contenida en su primera *Constitución Política* (1824), parece más una burla insultante. Creo necesario agregar que las arbitrariedades acumuladas a lo largo de nuestra historia han sido posibles, en medida importante, por la primacía de un orden moral que las ha legitimado a través de la política.

En nuestros días, la sociedad salvadoreña ha dado pruebas concluyentes de su «malestar con la cultura». Es evidente que las ofertas transformadoras que aparecieron tras el fin de la guerra civil, augurando el advenimiento de una nueva era, tampoco fueron capaces de romper esa cadena de transmisión cultural. Una de las frases que más le he escuchado repetir a Pleites, y que suele atribuirse a Albert Einstein, dice: "locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener diferentes resultados". En efecto, mientras las cosas sigan haciéndose de la misma manera, esta sociedad seguirá despeñándose en la conflictividad social y política que tantas amarguras nos ha traído. Nos encontramos, pues, no solo ante un desafío de tipo económico, sino también frente al enorme reto de romper esa larga cadena de transmisión cultural fundada en la exclusión.

Aunque el panorama puede resultar sombrío, el mensaje de este libro es alentador. No hay espacio para la indignación tremendista. Tampoco para la grandilocuencia de los vendedores de humo. Su mensaje es fuerte y claro: El Salvador puede renacer y la justicia social ocupar, finalmente, un lugar central, y unirse a los países que más han progresado: aquellos que han realizado inversiones significativas y oportunas para estimular el despliegue de los talentos y capacidades de sus habitantes en los ámbitos de la salud y la nutrición, la vivienda y el hábitat, la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología. Si estas inversiones se realizan en edades más tempranas, y si, además, se incorporan las opiniones y saberes de los actores sociales implicados, las perspectivas de éxito se vuelven mayores.

Tomar decisiones en esa dirección, convirtiéndolas en acciones consistentes y estables a través del tiempo, derivaría en una nueva experiencia de sociedad, hasta ahora inédita. Ojalá que las conclusiones a las que llega este libro consigan sensibilizar a los educadores, a los empresarios y a los responsables de dirigir los destinos del país sobre la importancia de conocer el pasado para iluminar las decisiones del presente.

Miguel Huezo Mixco
Santa Tecla, diciembre de 2021

Introducción

Una madrugada de junio de 2017 desperté acongojado luego de soñar que el rector mártir de la UCA, Ignacio Ellacuría, me reprendía airadamente en el auditorio de esa universidad frente a más de 500 personas, por no haber cumplido aún con una misión que yo me había trazado, pero que nunca había expresado en público. «Recuerda —me decía— que fuiste seleccionado para escribir un libro que explique de manera sencilla a la gente por qué estamos como estamos. Y aún no vemos nada. Para eso te trajimos de Nueva Concepción y por eso te mandamos a estudiar fuera del país», me recalcaba furibundo.

Curiosamente, en calidad de invitados especiales al escarnio público estaban sentados, en las primeras filas, todos los maestros que tuve en los diferentes niveles educativos: de primaria y secundaria, Simón Elías Brizuela, Laura Menjívar, Lilian de Portillo, Emérita Marroquín, Dolores Zepeda, Noemí de Galdámez, Carlos Gómez, Esperanza Gómez, Miriam Menjívar de Mejía, Julio Aguilar, Alfonso Orantes, Hugo Trujillo, Rodolfo Alvarado, Luis Galdámez y Mauricio Álvarez; de bachillerato, Teresa Iraheta de Chávez, Héctor Rosa Villalobos, Raúl Berríos, Fabio Mejía Fabián, Clementino Sánchez, Mariano Puebla, Eladio Berrio Solchaga, Carlos Quintanilla, José Francisco Guerrero y Alfredo Betancourt; de la universidad, Mauricio Mendoza, Francisco Marroquín, Jesús Rodríguez Jalón, Jorge Villamariona, René Guillermo Mata, Salvador Miranda, Óscar Napoleón Ostorga, Héctor Dada, Luis de Sebastián, Hugo Molina, Alberto Arene, Alfonso Goitia, Roberto Rubio, Edgar Jiménez Cabrera, Horacio Trujillo, Carlos Molina, Luis Argueta Antillón, Enrique Escobar Barrera, Santiago Ruiz, Miriam Cruz, entre otros.

Al alzar la cabeza me percaté de que el resto de los asistentes eran todos parientes, amigos y colegas que, con sus gestos, parecían avalar la reprimenda del rector. Avergonzado por el difícil momento que estaba pasando y convencido de que no tenía justificación alguna, me alistaba a pedir disculpas, cuando de repente observé que, al costado derecho del auditorio, estaban sentados, en una mesa aparte como integrando una especie de jurado, el empresario y político Abraham Rodríguez; el eterno decano de economía y profesor emérito de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), padre Francisco Javier Ibisate; el vicario general y colaborador más cercano

de san Óscar Romero, monseñor Ricardo Urioste; el colega, amigo, exdirector de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y primer pobrólogo de El Salvador, Carlos Briones, y el también colega, amigo y prominente diplomático René León. Justo en ese momento, monseñor Urioste tomó la palabra y leyendo una suerte de dictamen, expresó de manera sobria y contundente, como era su estilo: «el caso ya está suficientemente evaluado, no hay nada más que decir, William debe comenzar ese libro hoy mismo».

Y así fue. Al despertar, impulsado por una suerte de goma moral, me levanté y me puse a trabajar. Antes del amanecer había echado ya un vistazo general a los seis informes sobre desarrollo humano de El Salvador (IDHES) que coordiné desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); luego, comencé a compilar la diversidad de libros y artículos de historia económica acumulados en mi biblioteca personal. Dediqué, además, varios días a construir un inventario con otros artículos y libros que consideraba que me serían de utilidad más adelante.

Opté también por releer con detenimiento tres libros que, desde su publicación, se han posicionado como referentes en la historiografía salvadoreña. Me refiero a *El Salvador*. *La tierra y el hombre* de David Browning, *La economía de El Salvador en el siglo XIX* de Héctor Lindo-Fuentes y *Los orígenes de la burguesía de El Salvador*. *El control sobre el café y el Estado 1848-1890* de Antonio Acosta. Mis intenciones con la lectura de esos tres libros eran diversas: en primer lugar, ponerme en sintonía con la misión que había emprendido; en segundo lugar, obtener las primeras pistas para responder a la pregunta central del libro (¿por qué estamos como estamos?), y, en tercer lugar, tratar de entender qué tenían de particular estos tres libros para haberse posicionado como referentes indispensables de cualquier investigación sobre la historia socioeconómica de El Salvador.

Luego de la relectura de los IDHES y los tres libros mencionados, concluí que contaba con varias fortalezas para asegurar que el libro en proceso tuviera suficientes elementos novedosos capaces de garantizarle un reconocimiento entre sus futuros lectores, a saber: una pregunta motivacional que le dotaba de un objetivo claro, sencillo y preciso; un enfoque, el de desarrollo humano, que propiciaría que la lectura fuese realizada desde la perspectiva de la gente y, particularmente, de las personas más desfavorecidas y excluidas; además, sería el primero, en materia socioeconómica, que abarcaría como período de análisis los doscientos años de vida independiente, y, después de todo, estaba planificado para ser publicado muy cerca de la celebración del bicentenario.

Con esta convicción, formulé para el libro un título provisional y una estructura preliminar de su contenido. El título provisional *Dos siglos de modelos de desarrollo en El Salvador: por qué estamos como estamos* fue muy útil porque permitió dividir la investigación en cinco períodos diferentes. Sabiendo que en los doscientos años de vida independiente el país había aplicado tres modelos, decidí que cada uno de ellos sería abordado desde una estructura similar, a saber: contexto, marco lógico del modelo, estrategias y políticas, y resultados. Consideré, sin embargo, que tanto el período de la guerra civil, como el transcurrido desde el inicio de la administración Saca hasta el presente merecían ser abordados como capítulos independientes. Una vez seleccionado el título provisional del libro y su estructura preliminar, contacté a la colega Ivette Contreras para invitarla a integrarse al equipo responsable de su preparación, en reconocimiento a sus aportes a la elaboración del capítulo 3 del *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013*, denominado "¿Por qué en El Salvador no se han desarrollado igualitariamente las personas?", donde se evalúan los diferentes modelos de desarrollo aplicados en El Salvador.

Confieso que, de entrada, creía que cumplir con la misión asumida durante el sueño sería relativamente fácil, en particular por la enorme cantidad de información que había acumulado durante los quince años de trabajo en el PNUD. Asumía que, al disponer de toda esa información, ya tenía más del 60 % de la tarea hecha y que bastaba con actualizar unos datos y hacer una suerte de refrito de varios escritos anteriores para concluir la tarea encomendada. Así armamos con Ivette el primer borrador del libro, al año y medio de haberlo iniciado. Sin embargo, al leerlo, confirmé que su fortaleza principal es que contaba con una buena estructura y un buen enfoque, pero que el contenido se parecía mucho a lo ya planteado desde los IDHES y que carecía de suficientes elementos novedosos capaces de dotarlo de una identidad propia.

Tan defraudado me sentí con ese primer borrador que, en más de una ocasión, imaginé el gesto de desaprobación de Ellacuría y los asistentes en el auditorio durante el sueño si el libro hubiese sido publicado en ese momento. Felizmente, unos días después, luego de revisar varios centenares de diarios oficiales publicados durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX, por fin sentí que había encontrado el tipo de cemento que hacía falta para dotar al relato de un valor agregado mínimo que lo volviese interesante para cualquier lector. Ese cemento consistía en fortalecer el contenido del libro con tres tipos de información: abundantes datos estadísticos para respaldar tanto las políticas aplicadas en cada modelo como sus resultados; citas precisas de los diarios oficiales en los que se

encuentran los decretos legislativos y ejecutivos que contienen las principales políticas adoptadas en cada período, y referencias sobre declaraciones y mensajes de funcionarios públicos que han jugado papeles protagónicos durante los doscientos años transcurridos después de la Independencia.

Fortalecer el libro con estos tres tipos de información demandó una cantidad de tiempo y esfuerzo inimaginables. Hubo necesidad de revisar miles de diarios oficiales adicionales, decenas de anuarios estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), sesenta informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, varias decenas de las notas anuales sobre la economía salvadoreña preparadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), estudios especiales sobre la economía salvadoreña hechos por organismos internacionales en diferentes épocas, censos de población y vivienda, bases de datos de una diversidad de entidades y organismos nacionales e internacionales (Banco Central de Reserva [BCR], DIGESTYC, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Consejo Monetario Centroamericano [CMCA], CEPAL, Banco Mundial, PNUD, UNESCO, Instituto Salvadoreño del Seguro Social [ISSS], GAPMINDER, Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base [MOXLAD], entre otros).

Además, al ser tan largo el período analizado, gran parte de la información recabada ha sido revisada varias veces para garantizar un mínimo de consistencia, ya que, sobre todo en el caso de los datos estadísticos, algunos provenían de fuentes distintas o, incluso cuando procedían de la misma, era usual encontrar cambios antes de llegar a una cifra definitiva. Para la realización de esta dura tarea tuve el apoyo, primero, de mi hija Marcela, quien organizó parte de la información estadística y mejoró su presentación; luego, de mi hijo Luis Javier, quien recopiló, clasificó y analizó gran parte de los decretos legislativos y ejecutivos promulgados en cada uno de los períodos analizados para respaldar las políticas económicas y sociales adoptadas. También se incorporó al equipo de investigación mi sobrino Gabriel Pleités, quién, además de terminar de armar la base de datos y garantizar su consistencia revisando las distintas fuentes de información y de formular observaciones que han contribuido a mejorar el contenido de los capítulos, diseñó las figuras, los gráficos y los cuadros para dotarlos de uniformidad y volver más agradable la lectura del libro.

Producto de esa notable mejora, en la que Ivette y Gabriel han hecho aportes importantes, y con la expectativa, ahora sí, de haber cumplido la misión encomendada, el presente libro consta de seis capítulos.

El primero contiene un análisis del modelo agroexportador (MAE) heredado desde la época de la Colonia, haciendo énfasis en lo ocurrido desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el golpe de Estado del 14 de diciembre de 1948. Inicia con una caracterización del contexto caótico posterior a la Independencia, de las oportunidades que se abrieron para impulsar la diversificación de la agricultura de exportación con la fiebre del oro de California entre 1848 y 1860, y de los obstáculos que había que remover para aprovechar dicha oportunidad, relacionados con la escasez de mano de obra, la deficiente red de transporte y comunicaciones, las dificultades para destinar a cultivos comerciales una cantidad importante de tierras localizadas en propiedades comunales y ejidales, y el insuficiente desarrollo del sistema de crédito. Luego, describe las principales estrategias que el pequeño grupo de propietarios y políticos que controlaba el Estado usó para remover esos obstáculos: el sesgo de la política fiscal, por el lado tanto de los ingresos como de los gastos, para promover los intereses de los agroexportadores, en detrimento de las áreas prioritarias para el desarrollo humano, tales como salud y nutrición, educación y vivienda; la abolición de las formas de posesión comunal de la tierra, y el impulso de una legislación y políticas tendientes a asegurar suficiente mano de obra barata, mal remunerada y ajustable a las necesidades estacionales de los cultivos de exportación. Por último, ofrece una síntesis de los principales resultados de este modelo, los cuales incluyen un fuerte incremento de las exportaciones y una ampliación importante de la infraestructura de transporte y comunicaciones; acompañados, lamentablemente, de la altísima dependencia del café, un crecimiento económico volátil, unas finanzas públicas frágiles, una alta concentración del ingreso y de la riqueza, bajos salarios y altas tasas de subutilización laboral (subempleo más desempleo), escaso acceso a servicios de salud y educación, vivienda precaria para la inmensa mayoría de la población y pobreza casi generalizada.

El segundo capítulo analiza lo que ocurrió durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI) aplicado en El Salvador desde 1949 hasta 1979. Inicia con una caracterización del contexto prevaleciente después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en la que se destaca la oportunidad derivada del fuerte incremento de los precios del café y del algodón en los mercados internacionales y el apoyo brindado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para promover la industrialización de los países de Centroamérica. Describe las principales estrategias y políticas impulsadas, entre las que destacan las reformas del impuesto sobre la renta y de los impuestos a la exportación con el propósito de crear el espacio fiscal mínimo requerido por un Es-

tado desarrollista; el otorgamiento de una diversidad de incentivos a las industrias nacientes tales como exenciones fiscales, acceso a financiamiento en condiciones preferenciales, ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción (red vial, energía eléctrica, sistemas de agua potable y tratamiento de aguas residuales, ampliación de puertos, aeropuerto, etc.), creación del polo de desarrollo industrial Ilopango/Soyapango, e impulso de políticas proteccionistas complementadas con la puesta en marcha del proceso de integración comercial junto al resto de países centroamericanos. Además, da cuenta de que, durante la vigencia de este modelo, se produjo una importante revalorización de la política social, especialmente en los ámbitos de educación, salud y vivienda urbana; se introdujeron las políticas de protección social y salario mínimo; se mantuvieron bajo control los principales equilibrios macroeconómicos y, aunque tardíamente, se impulsó también una política de modernización agrícola. En cuanto a sus resultados, los datos del capítulo son contundentes en mostrar que se trata del período de mayores progresos económicos y sociales en la historia del país: las tasas de crecimiento económico fueron, en promedio, más altas y más estables; se diversificó la estructura de la producción y de las exportaciones; y hubo mejoras sustanciales en una diversidad de indicadores sociales (tasa de mortalidad general, tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, tasa de matrícula en todos los niveles educativos, tasa de alfabetización de adultos, escolaridad promedio, mayor acceso a servicios sociales básicos y reducción del déficit habitacional, expansión de la clase media, entre otros). El modelo, sin embargo, tuvo dos fallos importantes: uno es que los progresos socioeconómicos se concentraron en las áreas urbanas, marginando a los habitantes del área rural; y el otro, que los gobiernos no se hicieron cargo de sus éxitos, ya que a medida que aumentaba el nivel educativo y las tasas de urbanización de la población era esperable que aumentaran sus aspiraciones en cuanto al respeto de los derechos civiles y políticos, pero lo que ocurrió con los últimos gobiernos militares fue todo lo contrario. Esto, combinado con el hecho de que la vigencia del modelo coincidió con un período de fuerte crecimiento demográfico, acentuado por la repatriación de más de 130 000 salvadoreños luego de la guerra con Honduras en 1969, se tradujo en mayores desigualdades en la distribución de la riqueza, de la tierra y de los ingresos, y en la persistencia de elevados niveles de pobreza que, junto a otros factores de tipo político, propiciaron el desencadenamiento del conflicto armado.

El tercer capítulo está destinado al análisis de lo que ocurrió durante el período del conflicto armado (1980-1990). Para ello, se parte de una caracterización del contexto prevaleciente en los años anteriores, destacando los esfuerzos realizados

por echar a andar un proceso de modernización agrícola y reforma agraria durante los gobiernos de Fidel Sánchez Hernández y Arturo Armando Molina, el cual fue obstaculizado tanto por los sectores económicos más conservadores del país, como por algunos grupos de izquierda que consideraban agotada la vía electoral y estaban preparándose para la lucha armada. Da cuenta, a su vez, de cómo durante el período de guerra, primero, el énfasis estuvo en impulsar las denominadas reformas estructurales (reforma agraria, y nacionalización de la banca y el comercio exterior); y luego, en la aplicación de las denominadas políticas de estabilización y ajuste estructural, aunque ambas subordinadas a un objetivo común que consistía en derrotar a la guerrilla y a las fuerzas sociales que la apoyaban. El capítulo destaca, además, el papel crucial del gobierno de los Estados Unidos, que, para tratar de hacer compatibles las políticas de contrainsurgencia con las de estabilización y reactivación económica, se hizo cargo de financiar no solo la reforma agraria y gran parte de los gastos militares, sino que también proveyó cuantiosos recursos para gestionar los graves desequilibrios en la balanza de pagos y en el área fiscal. Además, se hizo cargo de la construcción, la reconstrucción y la rehabilitación de infraestructura económica y social, y hasta de la prestación de servicios de emergencia, cirugía de guerra y rehabilitación para atender a las víctimas del conflicto. No en balde Crandall (2016) la calificó como «la mayor campaña de contrainsurgencia emprendida por el gobierno estadounidense posterior a Vietnam y anterior a Iraq y Afganistán». Pese a esta asistencia financiera masiva, el capítulo destaca que las demandas del conflicto llevaron al gobierno El Salvador a destinar un porcentaje creciente del presupuesto a los ramos de defensa y seguridad, en detrimento del gasto social en los rubros de educación y salud. Finalmente, destaca que, aunque las estrategias impulsadas fueron eficaces en términos de evitar un triunfo militar de las fuerzas guerrilleras, los costos humanos y socioeconómicos fueron considerables. Hubo más de 75 000 muertos; centenas de miles de personas fueron víctimas directas de lesiones, reclutamientos forzosos, secuestros y torturas; casi la cuarta parte de la población del país se vio obligada a desplazarse de sus lugares de origen o a emigrar a otros países; los salarios mínimos reales en la agricultura, la industria y los servicios se redujeron a menos de la mitad; la cantidad de empleos formales creados por años se redujo casi en un 65 %; la tasa de inflación se disparó a un nivel promedio anual de más del 20 %; el PIB per cápita disminuyó en 22 %, y las exportaciones disminuyeron a menos de la mitad. Durante este período las remesas también empezaron a desplazar al café como principal fuente de divisas, al mismo tiempo que comenzó a configurarse una economía perversa que tiene como

eje central el consumo y las importaciones que, para que funcione, requiere que al menos el uno por ciento de la población salga del país en busca de oportunidades que el país no puede ofrecer.

El cuarto capítulo analiza lo ocurrido durante el período en el que el país aplicó el modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones (MPE) en su forma más ortodoxa (1989-2004). Inicia destacando algunos factores del entorno que favorecieron su adopción, tales como: los éxitos relativos que tuvo Chile con sus políticas neoliberales entre 1975 y 1982; la exigencia, desde mediados de los años ochenta, de programas de estabilización y ajuste internacional por parte de los organismos internacionales de financiamiento como condición para otorgar préstamos a países que hubiesen caído en una situación de insostenibilidad de su deuda; el fuerte debilitamiento del Estado de bienestar en los países desarrollados, en particular durante las administraciones de Ronald Reagan en Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990), y el colapso de las economías de planificación centralizada, después de la caída del muro de Berlín en 1989. Luego, caracteriza el MPE, destacando su objetivo central y las principales estrategias y políticas en las que se concretó su aplicación. El objetivo establecido consistía en «alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra». Las estrategias utilizadas incluyeron: la eliminación de los monopolios estatales al comercio exterior de café y azúcar, el impulso de un proceso de apertura comercial acelerado y profundo, la desregulación de los principales mercados y la eliminación de la mayoría de controles de precios, un agresivo proceso de privatizaciones, nuevos incentivos para diversificar las exportaciones y atraer inversiones, la introducción de reformas tendientes a establecer un sistema tributario simple que aumentara la recaudación, el desmantelamiento de las políticas sectoriales y la adopción de políticas sociales de carácter remedial para compensar los impactos sobre la población más pobre ocasionados por algunas de las políticas económicas impulsadas. En la última sección del capítulo se comparan las metas perseguidas con el modelo y los resultados obtenidos, y se concluye que, en el ámbito económico, con excepción de la inflación, en todos los demás indicadores, el comportamiento más bien fue contrario a lo esperado. Esto incluye tasas de crecimiento bajas, menor participación de la industria y la agricultura en el PIB, déficit fiscal y deuda pública crecientes, mayor brecha comercial y baja capacidad de atracción de inversión extranjera, peso creciente de las importaciones en el PIB y mantenimiento de altos niveles de subutilización

laboral. El capítulo muestra que, aunque los objetivos del modelo eran predominantemente económicos, los progresos más notables se dieron en los principales indicadores sociales: la tasa de analfabetismo adulto, la tasa neta de matrícula en educación primaria, la escolaridad promedio, la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, las tasas de desnutrición crónica y global, el acceso a servicios sociales básicos e incluso la pobreza y la desigualdad, entre otros. El capítulo cierra mostrando que este comportamiento en apariencia contradictorio entre los principales indicadores económicos y sociales fue, en gran medida, resultado del impacto de las migraciones; estas, combinadas con las políticas neoliberales impulsadas a partir de 1989, transformaron el modelo, concebido como de promoción de exportaciones, en uno de promoción de importaciones de productos de consumo y exportador de mano de obra, que se alimenta con dos de sus principales efectos: las remesas y la violencia.

En el quinto capítulo se analiza lo ocurrido de 2004 a 2019, un período de continuidad en las políticas de corte neoliberal, pero crecientemente complementadas con políticas sociales motivadas no por el propósito de mejorar de manera sostenida el bienestar de la población, sino por el de lograr y mantener altos niveles de popularidad. Cinco factores propiciaron el uso creciente de políticas sociales de atención a la pobreza: los daños ocasionados por los terremotos de enero y febrero de 2001, el incremento en los niveles de violencia, el deterioro de la hegemonía ejercida por el partido ARENA en el sistema político electoral y el acercamiento de la posibilidad de un gobierno del FMLN, la fuerte subida en los precios internacionales de los productos primarios (alimentos y petróleo, principalmente) entre 2006 y 2008, y el impacto de la crisis económica internacional de 2008.[1] El capítulo destaca que las principales estrategias utilizadas en este período han sido, entre otras: el uso intensivo de la publicidad y el fuerte incremento del gasto gubernamental en comunicaciones; la asignación creciente de recursos a subsidios y a programas de atención a la pobreza y la inseguridad; la continuación de las políticas económicas neoliberales, la mayor atención asignada a la política de salario mínimo; el tímido regreso de las políticas sectoriales; el aumento de la carga tributaria, pero también del déficit fiscal y de la deuda pública; el uso reiterado de políticas simbólicas, y la intensiva promulgación de leyes y creación de nuevas instituciones de gobierno inspiradas más en el enfoque de derechos que en el de desarrollo. Más allá de las promesas optimistas, típicas de los gobiernos de corte populista, el capítulo con-

1 La pandemia del COVID-19 sería otro factor adicional no analizado en este libro.

cluye destacando que durante el período examinado el país continuó registrando bajas tasas de crecimiento económico, ahorro e inversión; la deuda pública siguió aumentando acercando al país a un posible *default*, la cantidad de empleos formales creados por año se redujo drásticamente; continuaron los altos niveles de subutilización laboral y la baja capacidad de generación de trabajo decente; aumentó el tamaño de los flujos migratorios anuales y la violencia se intensificó. Además, al haber menos avances en los principales indicadores sociales e incluso retroceso en algunos de ellos (por ejemplo, en la tasa neta de matrícula en educación primaria), el valor del índice de desarrollo humano se estancó. Ahora bien, de acuerdo con las cifras oficiales, hubo importantes avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, al punto que El Salvador es uno de los países menos desiguales en América Latina y sus tasas de pobreza son similares al promedio de la región. En el capítulo, sin embargo, se citan datos revelados por dos estudios encomendados por el gobierno y no dados a conocer públicamente —uno elaborado entre 2008 y 2009 y otro entre 2018 y 2019— en los que se da evidencia de las subestimaciones de la pobreza y la desigualdad. Según tales estudios, el porcentaje de hogares en pobreza extrema sería el doble del que resulta de la aplicación de la metodología oficial actual, mientras que el porcentaje de hogares pobres sería superior en alrededor de veinte puntos porcentuales. En el caso de la desigualdad, el valor del coeficiente de Gini, para 2017, en vez de ser de 0.34 sería de 0.37.

El último capítulo es una síntesis del libro y está dividido en dos secciones. En la primera se muestra cómo estábamos y cómo estamos luego de los doscientos años transcurridos desde la independencia, a partir del comportamiento registrado en el largo plazo por los siguientes indicadores: tasa bruta de mortalidad, tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, tasa de matrícula en educación primaria, tasa de alfabetismo adulto, déficit habitacional y acceso a servicios sociales básicos, creación de empleo formal, tasa de subutilización laboral, evolución del poder adquisitivo de los salarios mínimos, porcentaje de hogares en pobreza, coeficiente de Gini y distribución del ingreso por deciles, tasa de crecimiento económico, comportamiento de las exportaciones e importaciones, tasa de homicidios y tasa de migración neta. Del comportamiento de estos indicadores se deduce que El Salvador de ahora es muy diferente al de hace doscientos años y que, en algunos ámbitos, los progresos y transformaciones han sido sustanciales; pero que también ha habido otras áreas en las que los avances han sido mínimos o, en todo caso, muy insatisfactorios de cara a las aspiraciones de la gente y a los logros obtenidos por otros países. La segunda sección, por su parte, se concentra en responder a la pregun-

ta motivadora del libro, por qué estamos como estamos. Para ello, echando mano siempre del comportamiento de varios indicadores en el largo plazo, se identifican ocho fallos que ha habido durante la vigencia de los modelos económicos aplicados hasta la fecha (en unos más presentes que en otros), que han impedido establecer en el país un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico que mejore de manera robusta y sostenida el bienestar de la población. Los ocho fallos identificados son los siguientes: la escasa inversión en la expansión de las capacidades de las personas, la poca importancia asignada al pleno empleo y la eficacia laboral dentro de las políticas económicas y sociales, los bajos niveles de inversión en infraestructura económica y social y de ahorro para su financiamiento, la escasa atención asignada a la disminución de las brechas y desigualdades, la recurrente inestabilidad macroeconómica, la lentitud para reinventarse continuamente con nuevas apuestas productivas, la ausencia de un contrato social que permita convertir a las mujeres en socias y protagonistas del desarrollo, y la incapacidad para edificar y consolidar un Estado desarrollista. La mayoría de los indicadores de las dos secciones está presentada en forma de gráficos, con el propósito de que el lector vea las diferencias de comportamiento durante los cinco períodos examinados y haga su propia evaluación de lo logrado durante dos siglos y sobre los escollos pendientes para ser un país de desarrollo humano alto.

1

El modelo agroexportador: la riqueza entendida como producto del aprovechamiento de los mercados internacionales[1]

Contexto

La conquista y la colonización

El primer contingente de conquistadores españoles ingresó al actual territorio salvadoreño en 1524. A partir de entonces, inició la época colonial, un período marcado por abruptos enfrentamientos entre colonizadores y formaciones militares indígenas, que se prolongaría hasta 1547, y sentaría las bases para la consolidación del modelo agroexportador (MAE).

Al arribar a Mesoamérica, los españoles se encontraron con territorios densamente poblados. A diferencia de las regiones de los actuales México y Perú, El Salvador carecía de abundantes riquezas minerales, por lo que el botín consistía en aprovechar las tierras, sus recursos y a sus habitantes para cultivar productos de alto valor, como el bálsamo, el cacao, el tabaco, el añil, y comercializarlos en los mercados internacionales.[2] La etapa histórica que vivían los europeos en aquel entonces, caracterizada por el declive del feudalismo y la irrupción del desarrollo mercantil, fijaría el tipo de relaciones laborales entre conquistadores y conquistados en los próximos siglos.

1 Algunos textos de este capítulo fueron retomados de mis aportes a los informes sobre desarrollo humano de El Salvador, publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2007, 2009/2010 y 2013.

2 David Browning, *El Salvador, la tierra y el hombre* (San Salvador, Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, 1982); Jorge Barraza Ibarra, *Historia de la economía de la provincia del Salvador desde el siglo XVI hasta nuestros días* (San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador, 2003).

La disponibilidad de los colonizadores para hacer trabajos físicos bajo un clima tropical era muy escasa. Sin embargo, ante las características demográficas del Nuevo Mundo, les resultaba provechoso desempeñar el papel de administradores de la mano de obra indígena para disponer de las variedades agrícolas producidas extensamente por esta. Así, el aborigen se volvió indispensable pero instrumental para los fines económicos de los españoles. Su valor residía en sus amplios conocimientos agrícolas y en su capacidad para hacer producir la tierra. Su trabajo garantizaba a los conquistadores una rentabilidad inmediata ante la demanda internacional de una diversidad de nuevos productos cultivados en los países colonizados.

Para echar a andar el proyecto colonial, los españoles sometieron con violencia a la población nativa y establecieron una nueva estructura social, compuesta en un principio por conquistadores y conquistados, pero que a lo largo de la Colonia se fue dividiendo en cinco estratos: españoles peninsulares, españoles americanos o criollos, ladinos o mestizos, mulatos o negros, e indios.

Como fruto de la conquista en Mesoamérica, igual que en otras regiones del Nuevo Mundo, todas las tierras pasaron a ser propiedad del rey de España y se denominaron tierras realengas. Para hacer atractiva la colonización, sin embargo, se estableció un sistema de explotación que estuvo basado en la encomienda y el repartimiento de indios; estas instituciones fueron luego sustituidas por los tributos, las tasaciones, los padrones de indios y las herencias. Algunos impuestos muy importantes en otras regiones, tales como el quinto real, la alcabala y el almojarifazgo,[3] no tuvieron mayor importancia en el reino de Guatemala, del que era parte el actual territorio salvadoreño, debido a la carencia de minerales y a los bajos flujos comerciales.

La encomienda era una «merced» concedida a los conquistadores por los reyes, por medio de la cual se asignaba a cada español una cantidad de tierras y un grupo de indígenas para trabajarla. El encomendero, a cambio, estaba obligado a proporcionarles salario suficiente, casa, vestido, enseñanza del castellano e instrucción religiosa. No podía utilizar a los indígenas por más de 20 días seguidos en el campo y, para volver a utilizarlos, estos tenían que pasar al menos 30 días en sus comunidades. El repartimiento, por su parte, fue una costumbre que instauraron los con-

3 Pedro Antonio Escalante Arce, «El real fisco y los estancos en la Centroamérica colonial en la época de la monarquía de los Austrias (1527-1700)», en *Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado en El Salvador* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2008), 25-51. Este autor sostiene que el almojarifazgo, una suerte de derecho aduanal *ad valorem* que se aplicaba a las mercaderías exportadas e importadas entre América y España en los puertos de origen o de destino, sí fue un impuesto importante durante la Colonia, especialmente en el puerto de Acajutla.

quistadores que distribuían, a su propio criterio, a los indios derrotados para trabajar temporalmente a su servicio (en sus residencias o en sus haciendas) a cambio de una remuneración ínfima. Una vez concluida la temporada, los indígenas debían volver a sus respectivos pueblos, a fin de trabajar en labores propias o en reunir el tributo que debían pagar a la Corona, y eran sustituidos en el repartimiento por otro grupo de indígenas. En la práctica, sin embargo, la encomienda y el repartimiento operaron como formas de trabajo forzado o esclavo, ya fuese en concordancia con lo establecido en ciertas leyes o simplemente de hecho. Como consecuencia, los hombres morían agotados por el esfuerzo, y las mujeres eran abusadas y reducidas a la servidumbre. Mientras los administradores de las tierras —los mismos españoles— se apoderaban de las ganancias generadas por el comercio, los trabajadores eran retribuidos con una paga ínfima, que resultaba insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, abrigo y albergue.

Algunos misioneros cuestionaron desde muy temprano los abusos y barbaridades cometidos durante la Conquista y los primeros años de la Colonia contra los indígenas, a quienes la mayoría de los colonizadores no consideraba seres humanos, sino salvajes susceptibles de ser domesticados como animales. En este contexto, en 1511, pronuncia fray Antón de Montesinos en Santo Domingo el famoso sermón «Ego Vox Clamantes in Deserto» contra la encomienda y la esclavitud de los nativos en las Indias, en el cual pregunta a los españoles:

> Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre aquestos indios? […] ¿Cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin dalles de comer ni curallos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis por sacar y adquirir oro cada día? […] ¿Estos no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amallos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís?[4]

En los años siguientes, sin embargo, los abusos continuaron provocando elevados niveles de mortalidad entre la población indígena, asociados en gran medida a los sistemas de explotación. Esto abrió espacio para que en España comenzara a debatirse, con argumentos teológicos, jurídicos y socioeconómicos, cómo debía procederse con la población luego de las conquistas. Producto de los debates se introdujeron nuevas *Leyes de Indias* que prohibieron la esclavitud y reconocieron que los

4 Fray Bartolomé de las Casas, *Historia de las Indias* (México: Fondo de Cultura Económica, 1951), 441-442.

indígenas eran personas con derechos propios, dando lugar a que durante el resto de la Colonia coexistieran dos realidades contradictorias: por una parte, la toma de conciencia sobre los abusos en contra de los pueblos colonizados y, por la otra, la legitimidad de las instituciones coloniales que permitían continuar con las injusticias.

Las nuevas *Leyes de Indias* transformaron la encomienda, la cual se redujo al derecho que la Corona le concedía al encomendero de cobrar en su provecho el tributo pagado por los pueblos de indios, mientras que estos últimos pasaron a ser vasallos del rey. Los funcionarios reales cobraban directamente los tributos, para lo cual, ayudados por los curas doctrineros, inventariaban a los tributarios en cada pueblo (padrones de indios) y les fijaban el monto de tributo que les correspondía (tasaciones). No obstante, las nuevas leyes favorecieron el proceso de acaparamiento de tierras, permitiendo varias formas de acceso: por merced real, por compra, por usurpación y flexibilizando el régimen de herencias, dando origen a la «hacienda», una institución que, a diferencia de la encomienda, permitía a los colonizadores ser propietarios de la tierra.

Además, se reconoció a los indígenas la propiedad de las tierras que cultivaban antes de su llegada (tierras comunales) e incluso se estableció el ejido, una institución medieval que exigía que, al fundarse un pueblo o ciudad, se destinara una porción de la tierra para el uso público, es decir, para que los habitantes de los terrenos colindantes pudieran abastecerse de recursos como materiales de construcción, pasto para el ganado, agua, leña y hasta para algunos cultivos.

Durante la época colonial, debido a la protección legal y paternalista de la Corona y a la abundancia de tierras, la mayoría de los campesinos (y, en particular, los indígenas) tuvieron tierras para producir alimentos y para participar en la agricultura comercial (ejidos, tierras comunales, tierras realengas). Según Lauria-Santiago: «si bien los terratenientes y comerciantes recibían incentivos y concesiones del Estado, especialmente el valor del trabajo indígena forzado, […] nunca pudieron monopolizar el acceso a la tierra», a tal punto que al momento de la Independencia en El Salvador había unas 100 haciendas grandes y quizá otras tantas de mediana extensión.[5]

Aun así, las condiciones sociales de la mayoría de la población fueron siempre muy deplorables. Debido a que los esfuerzos en el ámbito educativo durante la Colonia fueron muy limitados y se concentraron en enseñar la doctrina cristiana, a principios del siglo XIX muy pocos indígenas y mestizos sabían leer y escribir. La educación superior era un privilegio reservado para los blancos y, en casos muy

5 Aldo Lauria-Santiago, *Una república agraria. Los campesinos en la economía y la política de El Salvador en el siglo XIX* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2003).

excepcionales, para los descendientes de la aristocracia indígena. En el campo, la mayoría de la gente vivía en ranchos rústicos de una sola pieza, con techos de palma o paja, y paredes de varillas de madera o caña. En los poblados, las viviendas se construían con adobe, techos de teja y contaban con algunos muebles rústicos y utensilios básicos. La alimentación básica consistía en tortillas, chile, sal y frijoles, complementada, cuando se podía, con un poco de carne producto de la caza de animales silvestres. El consumo frecuente de carnes de cerdo y de res, pescado y una gama variada de vegetales era privilegio de una elite muy reducida.[6]

En el ámbito productivo, a finales del siglo XVI, el añil era el rubro económico principal de lo que ahora es El Salvador y no cambió durante el resto del período colonial. Tampoco cambió mucho el trato de los hacendados hacia la población de origen indígena. Prueba de ello, es que, a una década de la Independencia, en un documento del Consulado de Comercio de Guatemala, se recogen expresiones de hacendados que se refieren a los indígenas como «haraganes, flojos, indolentes, borrachos, y que, si no se les apremia con rigor, nada hacen, porque son como las bestias».[7] Lo que sí cambió fue la procedencia del cultivo de añil; a finales del siglo XVI dos terceras partes de la producción provenían de «poquiteros» mientras que a principios del siglo XIX se estima que las grandes explotaciones de añil generaban el 50 % de la producción nacional. Para entonces, los criollos (descendientes de españoles nacidos en América) eran propietarios de la mayor parte de las haciendas y centros de producción del colorante.

La Independencia

La crisis general del imperio español iniciada en 1808, la firma de la Independencia en 1821 y los frecuentes conflictos políticos y militares entre los países de la federación centroamericana provocaron el derrumbe temporal de la economía de añil por tres razones: se perturbaron los mercados y las rutas comerciales;[8] muchas haciendas donde se producía el colorante fueron confiscadas y destruidas, y luego habitadas o compradas por comunidades campesinas; y había problemas para conseguir trabajadores para las labores agrícolas, porque con la Independencia se puso fin a

6 Barraza Ibarra, *Historia de la economía…*

7 Roberto Turcios, *Los primeros patriotas. San Salvador 1811* (San Salvador: Ediciones Tendencias, 1995), 93.

8 Héctor Lindo-Fuentes, *La economía de El Salvador en el siglo XIX* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, 2002).

los trabajos obligados de los indígenas[9] y porque muchos jóvenes eran reclutados para formar parte de improvisados ejércitos.

En ese contexto, luego del fracaso del proyecto de establecer una unión política en Centroamérica, los esfuerzos se concentraron, con poco éxito, en consolidar el poder del gobierno central, y en ampliar y diversificar la agricultura de exportación para contar con ingresos suficientes para defender las fronteras, todavía bastante indefinidas, importar productos manufacturados, desarrollar los puertos y las carreteras, y mantener el aparato burocrático.[10] Entre los productos que para entonces se consideraron como de mayor potencial estaban el cacao, el bálsamo, la goma, el café, el trigo, el tabaco, la vainilla, el agave y el azúcar, entre otros, a los que constantemente se les denominaba «frutos de más esperanza». Como se verá más adelante, a estos productos se otorgó una diversidad de incentivos: exención de impuestos nacionales y municipales, exención de impuestos a la exportación, rebaja en los derechos de las importaciones adquiridas con divisas obtenidas con las exportaciones, protección arancelaria contra la competencia extranjera, exención de servicio militar para sus trabajadores, y exención de la confiscación de su ganado y maquinaria. Se hicieron, además, esfuerzos para mejorar la información sobre la producción agrícola y comenzó a flexibilizarse el uso de las tierras comunales y ejidales por campesinos y empresarios interesados en cultivos permanentes de exportación.[11]

Según Lindo-Fuentes, las respuestas a estos esfuerzos por diversificar la oferta de productos exportables al principio fueron muy lentas debido principalmente a dos razones: la alta inestabilidad política, y los altos costos del transporte y del crédito.[12]

Sobre la primera, el mismo autor refiere, a manera de ejemplo que, entre 1824 y 1842, El Salvador tuvo 23 jefes de Estado y participó en 40 batallas, lo cual, además de crear un clima de inseguridad que desestimulaba la inversión y obstaculizaba el desarrollo del crédito, disminuía la escasa oferta de mano de obra. Señala que una práctica común entre los caudillos para financiar sus guerras consistía en recurrir a préstamos forzosos entre los «propietarios» más acaudalados,[13] disminuyéndo-

9 Lauria-Santiago, *Una república agraria…*

10 Browning, *El Salvador…*, 246-247.

11 Ibíd., 252-261.

12 Héctor Lindo-Fuentes, «La introducción del café en El Salvador», en *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, comp. por Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], Programa Costa Rica, 1994), 55-82.

13 *Gaceta del Gobierno del Salvador en la América Central* 66, tomo 5, 18 de septiembre de 1856. La distinción de ser llamado «propietario» estaba reservada a personas que tenían propiedad en tierra o en capital mercantil en magnitudes relevantes que, en estos años, se establecía en el nivel mínimo de 1000 pesos.

les su capacidad para prestar o invertir. Además, en medio de tantos conflictos, no había garantías crediticias que valieran la pena, ya que con mucha frecuencia las propiedades, junto a sus activos, eran expropiadas o destruidas. Como evidencia, retoma las impresiones del viajero John Baily, quien a mediados del siglo ofrecía una explicación de los problemas que agobiaban al país:

> El Salvador posee los medios suficientes para convertirse en un país floreciente y próspero. En la actualidad, sin embargo, su condición es todo lo contrario, pues pocas partes de Centroamérica han sufrido más de los efectos devastadores de las contiendas civiles. Vastos terrenos han quedado sin cultivar; algunas propiedades valiosas están casi arruinadas, muchas lo han sido en su totalidad. La ciega furia del espíritu partidarista ha dilapidado o destruido totalmente los edificios y las pilas para fabricar añil, otras instalaciones han decaído debido a la inseguridad inherente a esas confrontaciones destructivas, pues en una época de guerra se dirigía tanto sobre la propiedad como hacia las personas. Muchos propietarios no han podido hacer productivas sus propiedades debido a la falta de capital para ponerlas a trabajar en la misma magnitud y escala que en el pasado. A pesar de estas grandes desgracias, unos cuantos años de paz ininterrumpida harían posible que el Estado saliera de su depresión, y por un lado con esfuerzos de un gobierno prudente y razonable determinado a respetar y proteger la propiedad privada, y por el otro lado, con los esfuerzos de los propietarios, podría de nuevo alcanzar un alto grado de prosperidad.[14]

Tan pertinentes eran estas valoraciones que, en el caso del añil, bastó con que los conflictos internos y las guerras civiles de la federación centroamericana se redujeran, para que su producción experimentara un fuerte dinamismo, pero ya no liderado solo por los hacendados, sino también por pequeños productores indígenas y mestizos. Se estima que, entre 1830 y 1860, la producción de añil se había duplicado y que para 1855 el colorante representaba el 86.3 % de las exportaciones nacionales, dejando muy atrás a otras exportaciones tales como las pieles (4.1 %), el tabaco (3.5 %) y el bálsamo (2.8 %).[15] Para entonces, las exportaciones de café eran todavía insignificantes. La producción de añil continuó creciendo en los años siguientes, llegando a cultivarse cerca de 32 000 hectáreas en 1872, cuando se alcanzó al nivel máximo.

14 John Baily, *Central America. Describing each of the states of Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua and Costa Rica* (London: Trelawney Saunders, 1850) citado en Lindo-Fuentes, «La introducción del café», 62-63.

15 Lindo-Fuentes, «La introducción del café».

Pero ¿por qué, después de lograrse ese mínimo de estabilidad política, solo la producción de añil aumentó con rapidez y no la de los otros productos exportables que estaban siendo promovidos? En gran medida, esto tuvo que ver con que el añil gozaba de algunas ventajas: su producción y exportación eran actividades ya conocidas; existía una alta demanda del producto como tinte en la industria textil europea; sus costos de producción y recolección eran bajos; y su producción era complementaria entre las diferentes formas de propiedad vigentes, ya que mientras la agricultura de subsistencia (maíz, frijol, maicillo y arroz) se realizaba sobre todo en los ejidos y las tierras comunales, el añil era cultivado en haciendas y pequeñas plantaciones.[16]

En el caso del café, Lindo-Fuentes plantea que, aunque su producción también se vio favorecida por la mayor estabilidad política, su expansión sostenida solo fue posible hasta que disminuyeron de manera dramática los costos del transporte y del crédito.[17] De hecho, se sabe que el café era cultivado para consumo local en El Salvador desde la época de la Colonia y que comenzó a ser producido a escala comercial desde 1840, pero se volvió importante para la economía nacional hasta la década de 1870. Algunos estudios aseguran que las primeras plantaciones comerciales de café en el volcán de Santa Ana se realizaron hacia 1837, aunque según Choussy, ese crédito se atribuye a Antonio Coelho, un inmigrante brasileño que destinó al cultivo comercial de café una pequeña hacienda, denominada *La Esperanza*, que compró en las afueras de San Salvador.[18]

Lindo-Fuentes sostiene que, en el creciente interés por este cultivo, tuvo mucho que ver la difusión de un folleto escrito por Manuel Aguilar, denominado «Apuntamientos sobre siembras de café», publicado en Guatemala en 1845 y reproducido varias veces en la *Gaceta del Salvador.*[19] Aguilar sostenía que, gracias al café, el Estado de Costa Rica se estaba transformando de «pobre y miserable» en «rico y próspero, dándole comercio y rentas en progresión rápida que, sin temor de equivocarse, puede muy bien decirse que, relativamente a los demás Estados [de Centroamérica], es el que más productos ofrece para la exportación […] y consiguientemente, el más rico». A juicio de Aguilar, el nuevo cultivo había

16 Saúl Alfonso Castro Fagoaga y Francisco Javier Cornejo Amaya, «Institucionalidad de la propiedad agrícola en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XX» (tesis, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2006).

17 Lindo-Fuentes, «La introducción del café».

18 Félix Choussy, *El café.* Volumen I (San Salvador: Dirección General de Agricultura, 1928), 33.

19 Lindo-Fuentes, «La introducción del café»; «Apuntamientos sobre siembras de café», *Gaceta del Salvador*, 7, tomo 3, 20 de junio de 1851 y 8, 4 de julio de 1851.

elevado a Costa Rica «a un nivel de prosperidad desconocido en ninguna otra parte de Centroamérica».[20]

Como evidencia de la importancia que tenían los costos de transporte, Lindo-Fuentes advierte que Aguilar indicaba que no eran propios los terrenos «tan distantes de los puertos donde el café debe exportarse que causen un flete de más de un peso por quintal, porque todo exceso gravitará en el agricultor».[21] Quizás por eso Baily señalaba en 1849 que, a pesar de que había razones para creer que el café tenía futuro, todavía no era percibido como suficientemente atractivo para invertir; se trataba de un producto en el que la primera cosecha tomaba varios años y, además, resultaba difícil posicionar un nuevo producto en los mercados internacionales. En esos años todo comenzó a cambiar con la aparición de nuevas oportunidades de comercio por el océano Pacífico derivadas del descubrimiento del oro en California. La denominada fiebre del oro o *gold rush* que se produjo entre 1848 y 1860 contribuyó a crear un tráfico marítimo sin precedentes a lo largo de la costa del océano Pacífico y a bajar los costos de transporte; esto, según Lindo-Fuentes, favoreció más al café que a cualquier otra actividad económica de la época, debido a su estructura de costos.[22] Como consecuencia de la fiebre del oro, los puertos salvadoreños comenzaron a recibir visitas regulares de navíos extranjeros:

> Los puertos del sur han adquirido con los sucesos de California una importancia que apenas puede calcularse. En miniatura comenzamos a ver el movimiento que más tarde nos sorprenderá; preciso es, pues, que nos preparemos para sacar todas las ventajas posibles de estos bienes con que la fortuna nos halaga.[23]

La situación mejoró aún más, cuando en 1855 se inauguró el servicio del ferrocarril de Panamá, ya que los vapores de la compañía de ferrocarriles recogían su carga en los puertos de Acajutla, La Libertad y La Unión cada quince días y la llevaban hasta Panamá; allí se transbordaba al ferrocarril y luego a barcos destinados a Europa y a los Estados Unidos que esperaban del lado del Atlántico.[24]

Para mostrar la importancia que tuvo la reducción en los costos de transporte en la expansión del añil y del café, Lindo-Fuentes señala que, en 1852, hacer una exportación por Belice, con suerte tardaba entre 84 y 115 días, con el inconveniente

20 Manuel Aguilar, «Memoria sobre el cultivo del café arreglada a la práctica que se observa en Costa Rica», citado en Lindo-Fuentes, «La introducción del café», 57.
21 Lindo-Fuentes, «La introducción del café».
22 Ibíd.
23 *Gaceta del Salvador*, 9 de mayo de 1851.
24 *Gaceta del Salvador*, 18 de enero de 1860.

de que el viaje de El Salvador a Belice era tres veces más caro que el de Belice a Liverpool.[25] Por otra parte, un velero que siguiera la ruta del Pacífico alrededor del estrecho de Magallanes tardaba entre 110 y 150 días para hacer el viaje de Acajutla a Liverpool, con el agravante de que pocos barcos visitaban los puertos salvadoreños y casi nunca se sabía cuándo iban a llegar. Esto, según sus cálculos, significaba que, para entonces, los costos de transporte por exportar café y añil a través de Belice equivalían al 24 y al 6.9 % del precio recibido en el mercado de Londres, respectivamente; mientras que, en 1864, utilizando la ruta de Panamá, los costos de transporte solo representaban el 14 % del precio recibido por las exportaciones de café y el 3.2 % del precio de las exportaciones de añil.[26] A partir de estos datos, Lindo-Fuentes concluye que, aunque ambos productos se vieron favorecidos, en el margen, el café se benefició más que el añil, convirtiéndose en una actividad económica más atractiva.[27]

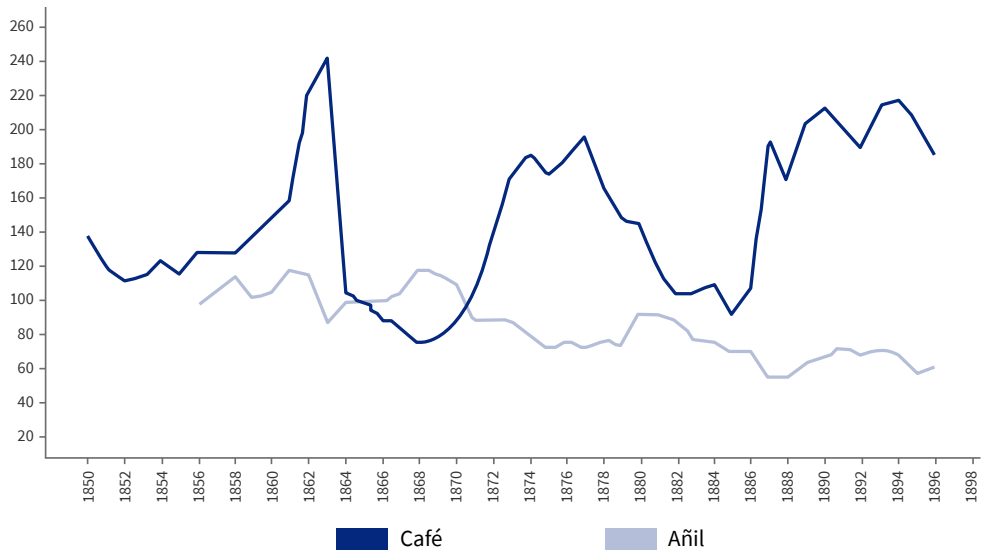
Para completar su análisis, Lindo-Fuentes añade que, como consecuencia de la mayor estabilidad política y de la drástica reducción en los costos de transporte, los inversionistas comenzaron a ver el futuro con mayor confianza.[28] Lo anterior, unido a la cada vez más frecuente llegada de comerciantes ingleses dispuestos a adelantar dinero a los comerciantes salvadoreños, disminuyó el costo del crédito. Como no había bancos, los ingleses desarrollaron un sistema propio para otorgar créditos llamado «habilitación», que consistía en adelantos de mercancías importadas a cambio de la promesa de recibir pagos en efectivo y añil o café.

En síntesis, todos estos cambios se tradujeron en que a los inversionistas interesados en el café, a partir de entonces, se les volvió más fácil obtener financiamiento para un producto cuyo margen de ganancia había mejorado (por la reducción de los costos de transporte) y que contaba además con mercados de fácil acceso. Esto explicaría en gran medida por qué de 1840 a 1864 el aumento de la producción de café fue muy lento y por qué en los años siguientes hasta 1881 se aceleró vertiginosamente, a tal punto que, en 1879 (antes aún de las denominadas reformas liberales), el valor de sus exportaciones superó por primera vez al de las de añil (figura 1.7). La mayor estabilidad política y la reducción en los costos del transporte y del crédito también influyeron en que el cultivo de añil continuara

25 Lindo-Fuentes, «La introducción del café».
26 Para ambos productos, a estos beneficios habría que sumarles la disminución en el pago de intereses debido a la reducción del tiempo de viaje.
27 Lindo-Fuentes, «La introducción del café».
28 Ibíd.

siendo rentable hasta fines del siglo XIX, cuando su precio se vio afectado por los colorantes sintéticos o anilinas (figura 1.1).[29] Esto significa, añade Lindo-Fuentes, que la transición del añil al café fue gradual[30] y no abrupta, como sugieren Luna y Browning.[31] Para el primero, «el cultivo del café fue un sustituto oportuno del añil y precisamente en la decadencia de este el ascenso del café salvó al país de una crisis económica»; mientras que, para el segundo, la caída del añil se dio «cuando los productos químicos sintéticos demostraron su valor como sustitutos baratos y seguros de los colorantes naturales», añadiendo que «al disminuir el mercado del añil, el del café se expandió [ya que] los plantadores salvadoreños respondieron pronto a la cambiante situación».[32]

Figura 1.1. *Índice de precios del añil y del café.* El Salvador, 1855-1896 (1865 = 100)



Fuente: Elaborado con información de Lindo-Fuentes, «La introducción del café», 74-75.

29 Lindo-Fuentes, «La introducción del café», 75. Este autor reconoce que la primera anilina (malveína) fue inventada en 1856, pero destaca que fue hasta en 1897 que se contó con un buen sustituto del añil, lo cual permitió la supervivencia del producto hasta finales de siglo, agregando como prueba que en 1895 su producción todavía era superior a la de 1855.

30 Ibíd.

31 David Alejandro Luna, *Manual de historia económica de El Salvador* (San Salvador: Editorial Universitaria, 1971) y Browning, *El Salvador…*

32 Aldo Lauria-Santiago (en *Una república agraria…*), más en línea con la interpretación de Lindo-Fuentes, plantea que, para finales de la década de 1880, el añil había dejado de ser el motor de la economía; sin embargo, debido a que era cosechado sobre todo por pequeños productores, continuó siendo importante hasta principios del siglo XX, en particular en regiones donde la tierra no era adecuada para otros cultivos.

En la década de 1870, el pequeño grupo de propietarios y políticos que dirigía el país ya no tenía la menor duda de que la exportación de café era la clave para el futuro de la nación,[33] en particular si se tomaba en cuenta la demanda creciente y los altos precios internacionales del grano. Sin embargo, observaba que la expansión del cultivo se veía afectada por cuatro obstáculos: la escasez de tierras, debido a que muchas de las más propicias estaban localizadas en ejidos, tierras comunales o tierras realengas y eran cultivadas con productos de subsistencia por campesinos e indígenas, además de que se carecía de un marco regulatorio para su uso; la escasez de mano de obra; la deficiente infraestructura interna de transporte y comunicaciones; y la necesidad de un sistema de financiamiento acorde al dinamismo que estaba experimentando la economía. Por ello, a partir de entonces, toda la acción del Estado se concentró en tratar de superar esos obstáculos y, luego, en proteger al café de los impactos derivados de la volatilidad de sus precios en los mercados internacionales.

Marco lógico del modelo

Aunque el MAE heredado de la Colonia que predominó hasta la primera mitad del siglo XX en El Salvador no fue objeto de una sistematización antes de su aplicación, tal como ocurrió con los modelos económicos siguientes, podría decirse que estaba basado en la teoría de las ventajas absolutas de Adam Smith. Según esta teoría, si un país es más eficiente que otro en la producción de un bien y menos eficiente en la producción de otro, ambos podrían volverse más ricos si se especializaran en la producción del bien que producen con mayor eficiencia y luego los intercambiarían libremente. Bastante parecida era la filosofía del pequeño grupo de propietarios y políticos que dirigía el país durante la segunda mitad del siglo XIX, el cual, consciente de que el territorio contaba con una densidad de población no tan baja y con abundancia de tierras incultas, consideraba que el camino a la riqueza estaba en aprovechar esa oportunidad para especializarse en ciertos productos tropicales exportables que, además de poder ser producidos a costos muy bajos, proyectaban tener una alta demanda y precios atractivos en los mercados internacionales.

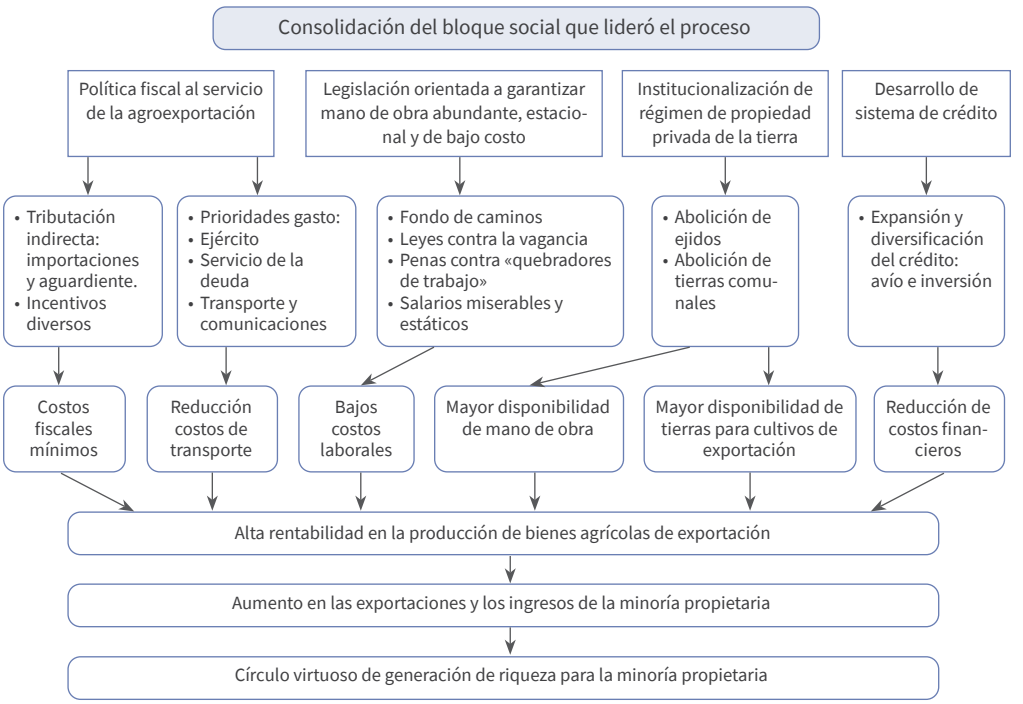
A diferencia de un pensamiento liberal puro, este pequeño grupo de propietarios y políticos, sin embargo, también consideraba como una ventaja para generar la ansiada riqueza la aplicación de una política laboral de carácter precapitalista,

33 Lindo-Fuentes, *Economía…*

basada en la institucionalización de salarios miserables y tratos abusivos sobre los trabajadores, y la instrumentalización de las finanzas públicas en provecho propio, valiéndose del control que ejercía sobre el Estado. Esta manera de pensar se consolidó todavía más cuando se convencieron de que solo a través del Estado podían superar los cuatro principales obstáculos que impedían la rápida expansión de la agricultura de exportación, a saber: la escasez de mano de obra, la deficiente red de transporte y comunicaciones, la existencia de una cantidad importante de tierras propicias para esos cultivos en propiedades comunales y ejidales, y el insuficiente desarrollo del sistema de crédito.

Transformando esta manera de pensar en un marco lógico, lo que se buscaba activar era un círculo de generación de riqueza para el reducido grupo de propietarios y políticos, en el que el punto de partida consistía en reconocer que su principal fuente radicaba en el aprovechamiento de las tierras propicias para el cultivo de productos de alto valor en los mercados internacionales. Para ello, era fundamental contar con las siguientes condiciones: a) mano de obra suficiente, cautiva y de bajo costo; b) un sistema de transportes y comunicaciones que conectara los lugares de producción con las principales ciudades y los puntos de exportación; c) un régimen de propiedad privada de la tierra que generara seguridad jurídica a sus propietarios, a fin de estimularlos a hacer las inversiones requeridas para incorporar tierras incultas o sustituir cultivos de subsistencia por los de mayor valor agregado demandados internacionalmente; y d) un sistema financiero capaz de ofrecer créditos blandos de manera oportuna. Al generarse estas condiciones, el sector agrícola aumentaría la producción, la productividad, el empleo remunerado y las exportaciones; todo ello permitiría, a su vez, aumentar la riqueza nacional expresada en los ingresos de los caficultores y de los exportadores. Al ocurrir esto, aumentaría el consumo de las familias, las importaciones y la capacidad de ahorro e inversión de los empresarios vinculados a la agroexportación, activándose un nuevo ciclo en la generación de riqueza (figura 1.2). La mayor cantidad de empleo remunerado permitiría también aumentar la productividad laboral y la masa salarial percibida por los trabajadores, pero debido a que una de las estrategias del modelo consistía en pagar salarios bajos, el impacto en términos de ampliación del mercado interno era mínimo.

Figura 1.2. *Modelo agroexportador: el ciclo de generación de riquezas*



Fuente: Elaboración propia.

Estrategias y políticas

En la práctica, las cuatro principales estrategias usadas para promover el MAE, y la expansión del cultivo del café en particular, en la etapa posindependentista fueron las siguientes: a) la consolidación de un pequeño bloque social que, desde su participación simultánea en la economía y en la política, asumió la conducción del proceso de transformación económica; b) la abolición de las formas de posesión comunal de la tierra; c) la orientación de la política fiscal al servicio de la agroexportación; y d) el impulso de una legislación y unas políticas tendientes a asegurar suficiente mano de obra barata, mal remunerada y ajustable a las necesidades estacionales del cultivo. El desarrollo de un sistema monetario y crediticio con capacidad de ofrecer créditos blandos y de largo plazo, aunque era también fundamental para expandir la agricultura de exportación, tuvo que esperar hasta después del estallido de la crisis del modelo en los años treinta. Por último, las políticas de educación, salud, vivienda y hábitat siempre tuvieron un carácter residual.

Consolidación del bloque social que lideró el proceso

Bajo la convicción de que el camino hacia la riqueza estaba en el aprovechamiento de las oportunidades derivadas del crecimiento de la demanda y los altos precios de determinados productos tropicales en los mercados internacionales, la primera estrategia impulsada consistió en la construcción del sujeto social responsable de liderar el proceso. Esto se logró a finales de la década de 1840, cuando un pequeño grupo de propietarios integrado por terratenientes, militares, comerciantes, prestamistas y graduados universitarios, consciente de las nuevas oportunidades de negocios que se estaban abriendo en el Pacífico como consecuencia de la fiebre del oro en California, comenzó a operar como bloque social para sacar partido de ellas.[34]

> [Este grupo] controlaba gran cantidad de tierra y buena parte de la producción agraria; participaba, junto a agentes extranjeros, en la canalización al mercado externo no solo de su producción sino también de la de otros productores menores, así como en la importación de bienes al mercado interno; utilizaba fuerza de trabajo en una diversidad de condiciones, todas muy ventajosas […]; y manejaba la moneda y el crédito en magnitudes acordes al tamaño de la economía, y en condiciones difícilmente mejorables.[35]

Su característica principal, sin embargo, consistía en que, para aprovechar las nuevas oportunidades de negocios, optó por participar activa y simultáneamente en la economía y en la política, ocupando los principales puestos por décadas en la Asamblea Nacional, en el gobierno (incluido el Ejército)[36] e incluso en el poder judicial a medida que este fue edificándose. Como consecuencia de esta manera de proceder:

> A pesar de las frecuentes alteraciones del poder presidencial […] por golpes de Estado o por intervenciones exteriores, las instituciones existentes [de ahí en adelante] mostraron muy escasa inestabilidad. De hecho, tras los cambios derivados de tales convulsiones, en su mayoría se mantenían ocupadas en un alto grado por las mismas personas u otras asociadas o próximas a ellas, todas miembros de la oligarquía en el poder y que continuaron defendiendo sus intereses desde sus cargos.[37]

34 Antonio Acosta, *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado. 1848-1890* (Sevilla: Aconcagua Libros, 2014).

35 Ibíd.

36 Ibíd. Como evidencia de la importancia asignada al ejército en la integración de este grupo, Acosta destaca que durante años el grado de general era otorgado a distinguidos miembros de la clase dominante; además de que militares de alto rango desempeñaban frecuentemente cargos importantes en la administración del Estado.

37 Ibíd.

En el grupo que sentó las bases de lo que la historiografía salvadoreña conoce como el Estado oligárquico se incluye a Doroteo Vasconcelos, Eugenio Aguilar, Francisco Dueñas, José María San Martín, Rafael Campo, Santiago González, Juan José Bonilla, Teodoro Moreno, Cayetano Bosque, Francisco Arbizú, Cruz Ulloa, Miguel Sáizar, Miguel Castellanos, Nicolás Angulo, Emeterio Ruano, José María Zelaya, Yanuario Blanco y Mariano Dorantes. Otros como Juan Mauricio Duke, Manuel Trigueros, Augusto Bouineau, Enrique Savage y Joaquín Mathé, por razones de nacionalidad, no ocuparon cargos políticos.[38]

La manera de pensar de este grupo se expresaba claramente en una nota del diario oficial de 1849 en la que se planteaba: «¿Qué medios tienen nuestros gobiernos para fomentar el desarrollo de la industria y el fomento de la riqueza? Tienen, sin duda alguna, el más poderoso, cual es el de afianzar por leyes protectoras, la propiedad y la seguridad individual».[39] Y eso fue lo que hizo este grupo: utilizó la legislación colonial y elaboró nuevas leyes para poner al Estado a su servicio y organizar sus empresas. Ejemplo de ello, como se verá más adelante, son las leyes y normas que se aprobaron relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra (política de tierras); con la gestión de la mano de obra (política laboral); con los contratos suscritos para el financiamiento, construcción, operación o mantenimiento de infraestructura pública; con el manejo de la política fiscal por el lado de los ingresos, de los gastos y de la deuda pública; y hasta con la postergación de decisiones cruciales en materia monetaria y crediticia. Por ello Acosta, en contra de quienes califican de liberal al Estado salvadoreño de entonces, sostiene que era intervencionista, ya que el grupo que lo controlaba orientó sus decisiones de forma consciente y sistemática en beneficio de sus intereses. Añade que dicho grupo utilizaba algunos de los instrumentos de la economía capitalista que se estaba desarrollando en el mundo occidental, pero manteniendo en el interior formas precapitalistas que aceleraban el camino hacia una sociedad fracturada, en la que crecían a ojos vistas las desigualdades sociales.[40]

38 Ibíd., 8. En la década de 1870, a este grupo se sumarían otras personas tales como Rafael Zaldívar, Manuel Gallardo, Francisco Menéndez, Ángel Guirola, Emilio Álvarez, José Rosa Pacas, Fabio Morán.

39 *Gaceta del Gobierno Supremo del Estado del Salvador*, 99, tomo 1, 16 de febrero de 1849, citada en Acosta, *Orígenes de la burguesía*…, 8.

40 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…, XXV-XXVI.

Orientación de la política fiscal al servicio de la agroexportación

En los años posteriores a la Independencia, las finanzas públicas salvadoreñas estuvieron sometidas a una fuerte tensión entre los compromisos adquiridos en 1823 al constituirse la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica y las necesidades del Estado nacional. El asunto, según Pérez-Fabregat, es que, con el surgimiento de la federación, se crearon dos terrenos fiscales diferenciados, el federal y el de los Estados, pero con las guerras se complicaron muchísimo.[41] El acuerdo era que la hacienda federal se financiaría con las recaudaciones aduaneras y las rentas estancadas del tabaco, la pólvora y el correo, más una cuota de soldados y un aporte anual en efectivo, proporcional a lo que se consideraba que era la riqueza de cada país. Para el caso específico de El Salvador, el aporte consistía en proporcionar a la federación 196 soldados y 70 012 pesos anuales. La *Constitución de El Salvador* de 1824, por su parte, establecía que la hacienda pública del país consistía en las tierras baldías y en los productos de futuras contribuciones directas e indirectas. El problema radicaba en que, para entonces, el número de impuestos era muy reducido, con el agravante de que casi todos eran indirectos y regresivos, lo cual generaba una recaudación tributaria insuficiente para atender los compromisos con la federación y las necesidades nacionales. Ello, sumado a que la facultad de recaudar y distribuir los impuestos quedó en los Estados nacionales, dio lugar a muchos conflictos, debido a que los gobiernos no siempre cumplían con los aportes anuales establecidos, ni remesaban las recaudaciones del tabaco y el correo.[42] En 1832 los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua tomaron el control de los puertos y las rentas marítimas y, aunque en la segunda mitad de la década de 1830 hubo esfuerzos de la federación por retomar estas fuentes de financiamiento, resultó imposible, debido a que el gobierno federal no tenía soberanía sobre los Estados nacionales.

Cuando alrededor de 1840 se disolvió la federación, los ingresos tributarios del Estado salvadoreño dependían del impuesto al aguardiente y de las rentas aduaneras que generaba la alcabala de importación (tabla 1.1). Debido a que casi todos los miembros de la Asamblea Nacional provenían de familias acomodadas, la po-

41 Clara Pérez-Fabregat, «El proceso de construcción del Estado de El Salvador. Una mirada desde el oriente, 1780-1865» (tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2015).

42 Ibíd. A manera de ejemplo, Pérez Fabregat presenta un cuadro según el cual alrededor del 20 % de los ingresos del fisco salvadoreño para 1927 provenía de la renta del tabaco, cuya recaudación supuestamente estaba destinada integralmente a financiar el Gobierno federal.

lítica tributaria se basaba en impuestos indirectos y no gravaba las propiedades ni las exportaciones ni las rentas de las personas y las empresas. La alcabala era un arbitrio de origen colonial que gravaba cualquier transacción comercial, cuya tasa variaba en función del origen y el tipo de producto.[43] Según Pérez-Fabregat, durante las décadas de 1820 y 1830 dicha tasa rondaba entre el 4 y 6 % del valor de los productos, con algunas excepciones hacia arriba y hacia abajo.[44] El aguardiente y el tabaco eran productos estancados por el gobierno, que los administraba a través de funcionarios públicos o los concesionaba a particulares, otorgándoles derechos exclusivos para su producción y venta, a cambio de pagos mensuales proporcionales (pero en la práctica eran objeto de muchas discrecionalidades).

En el ámbito de los egresos, los gastos predominantes eran los militares y los asociados al pago de la deuda pública, los cuales tenían como justificación las guerras recurrentes con los países vecinos y los esfuerzos infructuosos por sostener el Estado federal.[45] Smith señala al respecto que, al dividirse la federación centroamericana en 1839, El Salvador asumió una deuda de 27 216 libras esterlinas (136 083 pesos), equivalente a la sexta parte de la deuda externa, estimada en 163 300 libras, que aquella tenía con banqueros ingleses, conocida como la deuda inglesa.[46]

1840-1860: Reorientación de las endebles finanzas públicas hacia las necesidades de los exportadores

El volumen y la estructura, tanto de los ingresos como de los gastos del Estado, comenzó a cambiar en la década de 1840 (tabla 1.1), como consecuencia de los esfuerzos deliberados por ampliar y diversificar la agricultura de exportación, auspiciados por las nuevas oportunidades de comercio por el océano Pacífico derivadas del descubrimiento del oro en California.

43 Aunque la alcabala gravaba en principio cualquier transacción comercial, lo cierto es que después de la Independencia se aplicaba primordialmente a las importaciones.

44 Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción».

45 Ibíd. Las recaudaciones correspondientes a los derechos aduaneros y las rentas del tabaco se destinaban, sobre todo, a pagar los intereses de la deuda inglesa. Quizá por ello, a lo largo de la década de 1840, la contribución registrada de estos dos impuestos a la hacienda pública salvadoreña todavía era muy reducida.

46 Robert S. Smith, «Financing the Central American Federation, 1821-1838», *The Hispanic American Historical Review* 43, n.º 4 (1963): 483-510.

Tabla 1.1. *Ingresos fiscales y principales fuentes de origen.* El Salvador, 1847-1857
(En miles de pesos y porcentajes de los ingresos totales)

Año	Renta de importación		Renta de exportación		Renta de licores		Ingresos fiscales totales
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1847*	91.9**	33.8			100.3	36.9	271.8
1848**					30.0	46.4	64.6
1849	118.9	30.9	26.6	6.9	186.4	48.5	384.3
1850	88.6	27.2	20.2	6.2	150.9	46.4	325.3
1851	120.9	38.2	24.3	7.7	120.3	38.1	316.1
1852	210.8	51.8	27.5	6.8	118.1	29.0	406.9
1853	130.8	32.4	25.4	6.3	180.5	44.8	403.2
1854	170.6	34.6	15.4	3.1	290.1	58.9	492.9
1855	144.9	33.6	15.3	3.5	200.7	46.5	431.5
1856	215.6	40.9	24.7	4.7	198.8	37.7	527.6
1857					157.5	21.7	726.0

* Corresponde únicamente a los ingresos obtenidos del 1 de octubre de 1846 al 30 de junio de 1847.

** *Gaceta del Salvador* 84, tomo 1, 3 de noviembre de 1848. Los datos parecen subestimados, especialmente en las rentas aduaneras, por lo que se retoma solo la renta de licores.

Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta del Salvador* 23, tomo 1, 27 de agosto de 1847; 84, tomo 1, 3 de noviembre de 1848; y 9, tomo 6, 27 de mayo de 1857. Se excluyen los ingresos por préstamos y venta de tierras.

En esa dirección, en 1840 se creó una Junta de Agricultura, integrada por notables, con la responsabilidad de vigilar y examinar los obstáculos que estuvieran afectando la expansión de la agricultura de exportación.[47] En atención a sus recomendaciones, el 28 de mayo de 1846, el café, como uno de los «frutos de más esperanza», recibió su primer incentivo fiscal específico, a través de un decreto que decía literalmente:

> El señor presidente, Licenciado Eugenio Aguilar, considerando: que es de los principales deberes de un gobierno, proteger y fomentar todos los ramos de la industria que puedan hacer la felicidad de los gobernados; que el Estado de El Salvador, por la fertilidad de su territorio, laboriosidad de sus habitantes y proximidad al sur, en donde tiene excelentes puertos, es llamado a ser uno de los primeros que se deben engrandecer por su agricultura; que habiendo decaído el precio del añil, el cultivo del café puede propor-

47 Isidro Menéndez, *Recopilación de las leyes del Salvador en Centro-América. Tomo I* (edición facsímil) (San Salvador: Imprenta Nacional, 1956), 142. Decreto gubernativo del 8 de octubre de 1840.

cionar al Estado un ramo de exportación capaz, por sí solo, de aumentar su riqueza a un grado considerable; y deseando fomentar el cultivo de tan precioso fruto, ha tenido a bien decretar lo que sigue:

Art. 1. Todos los que se dediquen al cultivo del café y tengan un plantío de cinco mil pies para arriba, quedan exceptuados por diez años de cargos concejiles.

Art. 2. Los operarios que se ocupen en este trabajo quedan igualmente exceptuados del servicio militar por diez años, comprobando su dedicación en dicho trabajo con certificado de algún empresario o dueño de cafetal que pase de cinco mil pies.

Art. 3. La extracción de café cosechado será libre por siete años de todo derecho e impuesto y a los que causen los efectos que con su producto se traigan en retorno de cualquier punto que sea, justificando de manera legal el producto íntegro de dicho café, se le rebajará un cuatro por ciento en los derechos de importación.[48]

Por otra parte, mediante un decreto legislativo del 9 de marzo de 1847 y decretos gubernamentales del 16 de julio de 1855 y del 12 de febrero de 1858, algunos de los incentivos otorgados al café se modificaron y se extendieron al cacao y la cochinilla. En particular, la exención del pago de impuestos y derechos relacionados con las exportaciones se extendió de manera indefinida y, en cuanto a la rebaja de los derechos causados por las mercaderías que vinieran del extranjero en retorno de los frutos exportados, ya no sería del 4 %, sino la cuarta parte de la tasa pagada por el resto de las importaciones. En 1861, durante el gobierno de Gerardo Barrios (1858-1863),[49] estos mismos beneficios fueron otorgados al azúcar en pilón, al moscabado y a la panela en marqueta mediante un decreto ejecutivo.[50] Ese mismo año, bajo el argumento de que había producción suficiente para abastecer el consumo local, se emitió otro decreto ejecutivo mediante el cual se estableció un impuesto de «un peso en moneda corriente, por cada arroba de café, que se introduzca desde el exterior».[51]

La extracción de añil, a diferencia, fue objeto a partir de 1850 de un gravamen especial de 3 pesos y 2 reales por cada zurrón de 150 libras,[52] como una señal clara del interés de las minorías económicas dominantes por romper con la dependencia de ese cultivo.

48 Asociación Cafetalera de El Salvador, *Legislación salvadoreña del café 1846-1955* (San Salvador, El Salvador, 1956).

49 Ítalo López Vallecillos, *El periodismo en El Salvador* (San Salvador: Editorial Universitaria, 1964). Las fechas de los periodos presidenciales se han tomado de este libro.

50 *Gaceta Oficial* 86, tomo 9, 7 de agosto de 1861.

51 *Gaceta Oficial* 4, tomo 10, 26 de octubre de 1861.

52 Isidro Menéndez, *Recopilación de las leyes*…, 112. Decreto legislativo del 25 de febrero de 1852. Los dos reales estaban destinados al financiamiento de la Universidad de El Salvador.

En el caso de la producción y exportación de oro y plata, no parecía haber consenso sobre si eran productos que deberían o no ser incentivados. El 26 de febrero de 1852, siendo presidente Francisco Dueñas (1852-1854), se estableció un impuesto de cuatro reales por quintal de brozas minerales exportadas. El 30 de junio del mismo año, sin embargo, el impuesto fue derogado por el mismo Dueñas apelando a dos justificaciones: que su aplicación estaba causando «la paralización en mucha parte de los trabajos de minería, especialmente de aquellas personas que por carecer de capital suficiente no tienen las máquinas necesarias para su elaboración»; y que, de esa manera, se estaría favoreciendo «este naciente ramo de riqueza del Estado allanando las dificultades que impiden su desarrollo».[53] El tratamiento de la actividad, sin embargo, mejoró notoriamente durante el gobierno de José María San Martín (1854-1856), ya que, según Acosta, acordó vender pólvora al costo a los dueños y empresarios de minas de oro y plata, eximió a sus trabajadores del impuesto correspondiente al fondo de caminos y puso al servicio de los alcaldes a mineros para facilitarles la mano de obra que pidiesen.[54] Unos años después, se estableció un nuevo impuesto a la exportación, aunque limitado al oro y plata acuñados; no obstante, bajo el argumento de que afectaba «las relaciones comerciales y las transacciones mercantiles con el extranjero», fue derogado el 1 de junio de 1869 por Francisco Dueñas durante su último gobierno.[55]

Para mejorar las finanzas públicas, en la década de 1840 se aumentó el impuesto de alcabala aplicado a las importaciones, estableciendo tasas diferenciadas de 16 y 20 %, dependiendo del lugar de entrada de los productos.[56] El aumento en los ingresos de la hacienda pública permitió construir una carretera entre San Miguel y La Unión, mejorar las que unían a Acajutla con Sonsonate y Santa Ana, y a San Salvador con La Libertad, y hacer ampliar los muelles y bodegas de los puertos de Acajutla, La Libertad y la Unión.[57] Además, utilizando una figura parecida a lo que ahora se conoce como un asocio público privado (APP), en 1852 el gobierno firmó un contrato con Juan Francisco Drivon para construir un nuevo muelle en la bahía del puerto de Acajutla, otorgándole el derecho de explotación por 10 años, después del cual pasaría a ser propiedad del Estado.[58] Pero, pese al aumento en la recaudación,

53 *Gaceta del Salvador* 53, tomo 3, 2 de junio de 1852.
54 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…, 83.
55 *Gaceta del Salvador* 84, tomo 3, 3 de junio de 1869.
56 *Gaceta del Salvador* 84, tomo 1, 3 de noviembre de 1848.
57 *Gaceta del Salvador*, 2 de marzo de 1849 y 9 de agosto de 1850. La firma de contratos para el mantenimiento y ampliación de los tres puertos fue recurrente a medida que aumentaba el comercio exterior.
58 *Gaceta del Salvador* 70, tomo 3, 5 de noviembre de 1852.

los recursos todavía eran insuficientes de cara a las necesidades de infraestructura que demandaba la expansión de la agricultura de exportación. En un informe sobre la evolución de las finanzas públicas de 1853, durante la administración del presidente Francisco Dueñas se decía al respecto:

> Si esta misma situación de cosas continúa, serán en este año mucho mayores los ingresos que tenga el tesoro del Estado. Empero, a proporción que las rentas suben y que el comercio se aumenta, se van creando también necesidades a que es preciso atender de toda preferencia. El gobierno ha conocido esta necesidad y ha procurado, en cuanto le ha sido posible, acudir a ella aumentando las bodegas de los puertos, mejorando los caminos y facilitando de todas maneras el movimiento comercial.[59]

Para atender las necesidades crecientes de ampliación y mejoramiento de infraestructura de transporte, lo más lógico era reducir los excesivos gastos militares (tabla 1.2), establecer algún impuesto directo a la renta o a la propiedad, o aumentar la alcabala aplicada a las exportaciones, debido a que eran las principales actividades beneficiadas. Sin embargo, en la década de 1850, el gobierno prefirió elevar un poco la alcabala aplicada a las importaciones, manteniendo una diferencia en función de su punto de ingreso, de tal manera que a las introducidas a través de los puertos, se les aplicaba el 20 %; a las que ingresaban por Guatemala entre 20 y 28 %; y a las que lo hacían a través de Honduras, entre 14 y 20 %.[60] Adicionalmente, se crearon juntas itinerarias departamentales y locales dependientes del gobierno central e integradas por empresarios y políticos influyentes, con la responsabilidad de construir caminos, carreteras y otro tipo de infraestructura pública prioritaria, las cuales estaban autorizadas para usar mano de obra procedente del fondo de caminos.[61] El fondo de caminos era un impuesto directo, pero regresivo, establecido el 7 de diciembre de 1832 y aplicado a todos los varones de 15 a 50 años, exceptuando a los militares, que les obligaba a trabajar dos días al año, directamente o por *interposita persona*, en el mantenimiento de caminos, o alternativamente a pagar cuatro reales.[62]

Las juntas itinerarias fueron facultadas, además, para recibir otro tipo de recursos tales como tierras para derechos de vía, reos sentenciados y aportes adicionales de mano de obra por parte de los pueblos beneficiados.[63] Además, en 1855,

59 *Gaceta del Salvador* 86, tomo 3, 25 de febrero de 1853.
60 *Gaceta del Salvador* 8 y 9, tomo 6, 23 y el 27 de mayo de 1857.
61 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…, 45.
62 *Gaceta Oficial* 36, tomo 9, 23 de enero de 1861.
63 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…

mediante un acuerdo del Ministerio de Hacienda, el peaje de cuatro reales que ya se cobraba por cada bulto introducido a través del puerto de La Unión se hizo extensivo a las importaciones realizadas a través de los puertos de La Libertad y Acajutla, estableciéndose que su recaudación debía ser trasladada a ciertas juntas itinerarias.[64] Muy importante fue también que, desde 1852, el gobierno comenzó a firmar contratos para que vapores de Panamá y California tocaran los puertos nacionales acelerando el comercio con Europa. Esto, como ya se mencionó, redujo los costos de transporte, aumentó la rentabilidad de las agroexportaciones (y las del café en particular), provocando un fuerte aumento en la capacidad de importar y en la recaudación de derechos aduaneros en los años siguientes.[65]

Tabla 1.2. *Gastos del gobierno y destino hacia algunos ramos.* El Salvador, 1827-1860
(En miles de pesos y porcentajes del total)

Año	Defensa y seguridad pública		Educación		Servicio de la deuda		Gasto total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1827	313.9	84.5					371.5
1847*	46.1	17.4	3.1	1.2	147.9	55.7	265.3
1848**	21.8	34.4			20.6	32.5	63.4
1851	65.1	52.3			23.7	19.1	124.4
1852	128.71	31.0	16.8	4.0	224.6	54.1	415.2
1857	72.8	45.5					160.0
1859***	112.4	47.9					234.5
1860	131.0	48.7					268.8

* Corresponde únicamente a los gastos efectuados entre el 1 de octubre de 1846 y el 30 de junio de 1847.
** Tomado de la *Gaceta del Salvador* 84, tomo 1, 3 de noviembre de 1848. Aunque se dice que los datos corresponden al año económico que comenzó el 1 de octubre de 1847 y terminó el 30 de septiembre de 1848, su valor es anormalmente bajo, por lo que importa más la estructura que los montos.
*** Corresponde a las sumas presupuestadas.

Fuente: Elaborado con información de Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción»; *Gaceta del Salvador* 9, tomo 1, 21 de mayo de 1847; 23, tomo 1, 27 de agosto de 1847; 84, tomo 1, 3 de noviembre de 1848; 24, tomo 3, 11 de octubre de 1851; 81, tomo 3, 21 de enero de 1853; y 87, tomo 7, 16 de marzo de 1859.

64 *Gaceta del Salvador* 110, tomo 4, 7 de junio de 1855. Del contenido del acuerdo se deduce que la recaudación de este impuesto constituía una de las principales fuentes de financiamiento de las juntas itinerarias.
65 Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción».

La mejora experimentada en las finanzas públicas durante las décadas de 1840 y 1850 era tal que, en un artículo aparecido en el periódico oficial del país de 1857, se decía:

> ¿Qué eran las rentas del Estado en 1840 hasta 1848? Una miseria: porque la mala administración, el despilfarro, la ninguna atención que se daba a este importantísimo ramo de la administración pública […] parece que alejaban el comercio haciendo caer al propio tiempo en el último grado de abatimiento el espíritu de empresa y de industria agrícola; no concurriendo poco a este malestar, la inseguridad y desconfianza que engendraba la situación política. Hoy todo ha cambiado, el pueblo mejora y se enriquece: la producción ha doblado y el espíritu de especulación se despierta por todas partes. Esto lo vemos más claro al recordar que en 1847 fue preciso conceder privilegios personales a los cultivadores, para estimularlos a la siembra del café, mientras que hoy departamentos enteros se ocupan o se preparan para hacer plantaciones considerables sobre lo que ya se ha hecho.[66]

Pese a ello, el artículo concluía diciendo: «Requiérense, empero, caminos: estos forman el vehículo infalible y seguro de las comunicaciones y por ellos y solo por ellos puede venir la riqueza».[67] En la misma línea, aunque con más claridad sobre la relevancia que tenía el mejoramiento de la infraestructura vial para la expansión del café, otro artículo aparecido unos meses más tarde en el mismo periódico decía:

> No se ha querido comprender la íntima y estrecha conexión que las fáciles vías de comunicación tienen con la riqueza pública, siendo indudable que, facilitándose los transportes de la producción, esta gana en precio lo que ahorra en fletes y demora para ser conducida al lugar de expendio. No debemos perder de vista que la siembra del café se va generalizando en todo el territorio y que este es un fruto que no puede soportar mucho flete, se necesitan pues caminos de rueda o de muy fácil tránsito para que el productor pueda llevarlo […] a aquellas plazas en que se verifican las transacciones y son regularmente las ciudades próximas a los puertos.[68]

En concordancia con esta apreciación, el manejo de las finanzas públicas durante las cuatro décadas siguientes estuvo orientado a atender esta necesidad.

66 *Gaceta del Salvador* 9, tomo 6, 27 de mayo de 1857.
67 Ibíd.
68 *Gaceta del Salvador* 47, tomo 6, 7 de octubre de 1857.

1860-1900: Una política fiscal hecha a la medida de los caficultores

Para atender las necesidades de infraestructura que demandaba la expansión del café, era indispensable mejorar el estado de las finanzas públicas, no solo con el aumento de la recaudación, sino también mediante una mejor gestión de la deuda pública.

En este último ámbito estuvo la principal contribución del gobierno de Gerardo Barrios,[69] quien en 1861 entabló negociaciones con George Kerferd para convertir en deuda interna la parte de la deuda externa de la federación centroamericana que asumió El Salvador luego de la disolución de aquella.[70] Para proteger la producción de café, el 25 de octubre de 1861 Barrios promulgó un decreto ejecutivo mediante el cual se estableció el cobro de un peso por cada arroba de café importada.[71] En 1865, durante la segunda administración de Francisco Dueñas (1863-1871), se promulgó un decreto legislativo que consolidó toda la deuda del Estado, reconociéndole una tasa de interés anual del 6 %. El decreto establecía que el gobierno destinaría una suma fija anual de 200 000 pesos para el pago de los intereses y que, con el sobrante, se amortizarían las deudas a partir de un sistema de sorteos. Esto trajo varias ventajas para las finanzas públicas, a saber: estabilizó el servicio de la deuda, redujo sustancialmente los intereses a pagar por la deuda y postergó su amortización, puso en orden la variedad de documentos de deuda existente (bonos, vales, órdenes, etc.) y obligó a que todos los pagos fueran en efectivo, poniendo fin a la escasez de metálico que sufría la hacienda pública.[72] Las finanzas públicas durante el segundo gobierno de Dueñas también se vieron favorecidas por el éxito que ya se estaba teniendo con las agroexportaciones y la consecuente mayor capacidad de importar. Al respecto, Acosta sostiene que, entre 1865 y 1870, los ingresos fiscales crecieron a una tasa promedio anual de 10.5 %, pese a que Dueñas redujo la alcabala de importación para la mayoría de los productos a 18 %.[73]

En 1872, durante la administración de Santiago González (1871-1876), considerando que las plantaciones de café y de caña de azúcar habían crecido lo suficiente, se eliminó la rebaja de derechos de importación que se otorgaba por traer

69 Barrios alternó en la presidencia con Miguel Santín, José Eufrasio Guzmán y José María Peralta entre 1858 y 1860, antes de ser electo para el período 1860-1865, el cual no culminó, debido a que fue derrocado en 1863.

70 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…

71 *Gaceta Oficial* 4, tomo 10, 26 de octubre de 1861.

72 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…

73 Ibíd.

de retorno mercaderías adquiridas con las exportaciones de dichos rubros.[74] Ese mismo año, para aumentar los ingresos fiscales, mediante una reducción de la corrupción y el contrabando, el negocio del aguardiente fue convertido en un monopolio público, obligando a todos los fabricantes autorizados a vender su producción al Estado, para que este lo distribuyera en puntos de venta que continuarían siendo subastados en las ciudades y pueblos, en función de sus características económicas y demográficas.[75]

A partir de 1874, González puso en marcha una nueva política para promover el cultivo del café; consistía en poner recursos financieros de la Tesorería General de la Nación a disposición de los gobernadores departamentales para mandar a cultivar almácigos de café bajo su dirección y repartirlos entre los vecinos pobres que poseyeran terrenos adecuados para el cultivo.[76] Un artículo publicado por Baltasar Estupinián en el *Diario Oficial* del 12 de enero de 1876 parecía indicar que, con el gobierno de González, por fin, el momento de establecer impuestos directos y progresivos había llegado:

> Hemos hablado de la protección que aquí se presta a la agricultura, porque la exportación de frutos interiores, con excepción del añil, no paga ningún derecho en las aduanas, porque se han concedido primas a los derechos de café, etc. La contribución territorial que en la mayor parte de las naciones se paga, no se halla establecida entre nosotros, notándose que varios propietarios acaudalados no contribuyen a la satisfacción de las necesidades del país, porque regularmente no son estos los que más directamente consumen los productos que están gravados con impuestos en beneficio del Tesoro Nacional. De suerte que el agricultor no puede quejarse de que paga contribución alguna.[77]

Sin embargo, en vez de introducir un impuesto directo como el predial, el patrimonial o sobre la renta, González redujo aún más los derechos de importación llevando el techo a 18 % y el aplicado a la mayoría de los productos a 14 %, motivado probablemente porque durante el gobierno de Dueñas la reducción de ese impuesto fue acompañada de un fuerte aumento en la recaudación. Esta medida, junto a otras razones, provocó un enfrentamiento armado entre Guatemala y El Salvador, que terminó con el efímero gobierno de Andrés Valle (del 1 de febrero al 1 de mayo de 1876), del cual Santiago González era vicepresidente. El caso era que,

74 *Boletín Oficial* 49, tomo 1, 19 de marzo de 1872.
75 *Boletín Oficial* 87, tomo 1, 16 de enero de 1873 y *Diario Oficial* 245, año 1, 31 de octubre de 1875.
76 Asociación Cafetalera de El Salvador, *Legislación salvadoreña*…, 12-13.
77 Citado en Acosta, *Orígenes de la burguesía*…, 36.

desde 1875, el presidente guatemalteco, Justo Rufino Barrios, decidido a restablecer por la fuerza la federación centroamericana, había comenzado a presionar a El Salvador para subir los derechos de importación y equipararlos con los aplicados en el vecino país, aduciendo que promovían el contrabando.[78]

Con la llegada al gobierno de Rafael Zaldívar (1876-1885), la política tributaria experimentó cambios sustanciales. En 1876, elevó los derechos arancelarios de importación a alrededor de 40 % y al año siguiente los volvió a aumentar, situándolos en torno a 50 %, incrementando también el impuesto sobre el aguardiente. Como consecuencia, para 1877, los ingresos fiscales eran 78.4 % superiores a los recaudados en 1874 (tabla 1.3). Zaldívar señalaba que ese aumento sustancial en los ingresos fiscales se había logrado pese a las módicas contribuciones de los propietarios, las cuales eran «apenas comparables con las que se exigen en las demás naciones [… pues…] El Salvador es la única parte del mundo donde no se conocen las que gravan directamente la propiedad».[79]

Tabla 1.3. *Rentas fiscales y principales fuentes de origen.* El Salvador, 1866-1900
(En miles de pesos y porcentajes)

Año	Renta de importación		Renta de exportación		Renta de exportaciones de café		Renta de licores		Rentas totales
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1866	334.5*	42.6							783.7
1874							475.0	30.4	1564.5
1876							399.3	17.9	2228.6
1877							422.5	15.1	2791.7
1878							476.0	17.7	2685.9
1879	1402.2	50.4	35.5	1.3			796.9	28.6	2782.3
1880							860.9	27.4	3140.7
1881							961.2	24.3	3951.7
1882	1959.7	43.1	186.2	4.1			970.9	21.3	4549.3
1883	1455.3	35.8	121.8	3.0			658.6	16.2	4061.3
1884	1220.4	30.0	138.0	3.4			691.0	17.0	4067.2
1885	1075.1	29.6					889.5	24.5	3635.3
1886	1645.2	36.7					757.5	15.1	4480.3
1887	1795.4	60.7					818.0	27.6	2959.7

78 Acosta, *Orígenes de la burguesía*…

79 *Diario Oficial* 14, tomo 4, 16 de enero de 1878. Mensaje de presidente Rafael Zaldívar en el acto de apertura de sesiones de la Legislatura.

Año	Renta de importación		Renta de exportación		Renta de exportaciones de café		Renta de licores		Rentas totales
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1888	2188.0	60.7					1071.9	29.7	3603.1
1889	2252.2	54.8					1219.1	29.7	4110
1890	2289.6	55.1	322.8	7.8	279.7	6.7	1241.8	29.9	4153.5
1891					307.7	5.5	1436.4	25.7	5587.9
1892	2695.4	51.9	349.7	6.7			1654.1	31.8	5197.2
1893					322.7	4.4	1841.2	25.4	7253.5
1894							1851.7	21.0	8818
1895	4062.8	53.1	509.6	6.7			2456.3	32.1	7654
1896	5144.6	58.9	273.5	3.1			2524.8	28.9	8737.8
1897	3846.2	52.1	461.4	6.3			2628.1	35.6	7381.5
1898	1805.9	41.1	516.5	11.8			1747.1	39.8	4390.5
1899	2390.2	55.8	59.7	1.4			1594.1	37.2	4285.3
1900	3473.2	56.9	550.4	9.0	286.2	4.5	1831.3	30.0	6103

* Corresponde al total de rentas aduaneras.

Fuente: Elaborado con información de las memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público publicadas en varios números del *Diario Oficial* de El Salvador o su equivalente.

En 1878, para «estar en armonía con [los] tratados [suscritos] con la vecina República de Guatemala»,[80] Zaldívar hizo un nuevo incremento a los derechos de importación llevando el techo a 70 %. Esto permitió que, el año siguiente, la suma recaudada con este tributo fuera equivalente al 55 % de las importaciones (tabla 1.4). Para subir aún más la recaudación, en 1879 el gobierno incrementó del 1 al 2 % un impuesto especial que aplicaba al valor tanto de las importaciones como de las exportaciones. Como resultado de todos estos ajustes, para 1879 el 97.5 % de los impuestos al comercio exterior (rentas aduaneras) provenían de las importaciones, mientras que las exportaciones apenas aportaban el 2.5 % restante y un promedio equivalente al 0.9 % de su valor (tabla 1.4). Para 1881, las importaciones fueron gravadas, en promedio, al 68.5 % de su valor y aportaron el 45.7 % de la recaudación total, mientras que el ramo de aguardiente contribuyó un poco más del 24 %. Esta lógica regresiva en la cual la mayor parte de los impuestos eran pagados por los consumidores, lejos

80 *Diario Oficial* 32 y 33, tomo 4, 1 y 2 de marzo de 1879. «Memoria de labores de los ramos de Hacienda, Guerra y Marina del año 1878».

de generar algún tipo de preocupación o insatisfacción, era motivo de orgullo para los gobernantes. Tanto es así que Zaldívar, en el mensaje dirigido a los legisladores durante el acto de apertura de sus sesiones en enero de 1882, les decía:

> Como sabéis, las rentas principales del Tesoro consisten en los derechos de importación que se recaudan en las aduanas y el producto del ramo de aguardiente; llamando mucho la atención el que ni la propiedad, ni las personas de los salvadoreños estén sujetas a ningún impuesto directo y que, no obstante lo indeterminado de la contribución indirecta que sirve de base a nuestras rentas, la situación del fisco se mantenga de una manera tan favorable. Este modo de ser tan excepcional solo se explica, a mi juicio, por el poderoso incremento que reciben cada día entre nosotros la agricultura y el comercio, aumentando el bienestar y la riqueza tanto individual como social. Creo, señores representantes, que esta situación bonancible podemos y debemos sostenerla en interés y honra de la República, sin que sea necesario introducir nuevos gravámenes para atender debidamente a las exigencias de la administración ordinaria y a las que reclama nuestro engrandecimiento progresivo.[81]

Este clima de optimismo, sin embargo, comenzó a modificarse ese mismo año como consecuencia de la convergencia de cuatro fenómenos: una acentuación de la caída del precio del café desde 1881 que se extendió hasta 1886; el inicio de una disminución en el precio del añil, que se prolongó por toda la década (figura 1.1); el descenso del precio internacional de la plata, que incrementó el precio de las importaciones procedentes de países que habían adoptado el patrón oro, como Gran Bretaña y Estados Unidos; y un fuerte aumento en la deuda pública, asociado a las grandes inversiones en la red ferroviaria. Frente a ello, Zaldívar, lejos de gravar las rentas o la producción y exportación del café como principal fuente de riqueza del país y principal beneficiaria de las inversiones en infraestructura, suprimió en 1882 los mínimos derechos aduaneros que se aplicaban a la exportación de este producto;[82] mientras que, en los dos años siguientes, redujo los derechos de importación del 70 % al 50 %, con el propósito de:

> Estimular las importaciones […] fijando derechos moderados que permiten al negociante realizar mayores ganancias, ensanchar su tráfico por medio de considerables pedidos al extranjero, poner sus mercaderías a bajo precio, protegiendo así al consumidor y dando al fisco mayores ventajas.[83]

81 *Diario Oficial* 16, tomo 12, 19 de enero de 1882.

82 *Diario Oficial* 5, tomo 14, 6 de enero de 1883. «Mensaje del presidente de la República a la Legislatura ordinaria, en el acto de apertura de sesiones del 3 de enero de 1883».

83 *Diario Oficial* 62, tomo 18, 14 de marzo de 1885. «Memoria de los ramos de Ministerio de Hacienda de 1884».

Tabla 1.4. *Aporte fiscal de las exportaciones y las importaciones.* El Salvador, 1849-1900
(En miles de pesos y como porcentaje de las rentas aduaneras y de su valor)

Año	Rentas aduaneras	Exportaciones	Rentas de exportaciones			Importaciones	Rentas de importaciones		
			Valor	% rentas aduaneras	% exportaciones		Valor	% rentas aduaneras	% importaciones
1849	145.5	438.3	26.6	18.3	6.1		118.9	81.7	
1850	108.8	316.4	20.2	18.6	6.4		88.6	81.4	
1851	145.2	1430.0	24.3	16.7	1.7		120.9	83.3	
1852	238.3	577.6	27.5	11.5	4.8	445.2	210.8	88.5	47.3
1853	156.2	530.8	25.4	16.3	4.8	481.3	130.8	83.7	27.2
1854	186.0	786.7	15.4	8.3	2.0	1015.9	170.6	91.7	16.8
1855	160.2	765.3	15.3	9.6	2.0	698.2	144.9	90.4	20.8
1856	240.3	1285.5	24.7	10.3	1.9	1046.7	215.6	89.7	20.6
1879	1437.7	4122.9	35.5	2.5	0.9	2549.2	1402.2	97.5	55.0
1882	2145.9	5227.0	186.2	8.7	3.6	3170.1	1959.7	91.3	61.8
1883	1577.1	5861.1	121.8	7.7	2.1	2401.5	1455.3	92.3	60.6
1884	1358.4	6065.8	138.0	10.2	2.3	2646.6	1220.4	89.8	46.1
1890	2612.4	7578.7	322.8	12.4	4.3	2401.3	2289.6	87.6	95.3
1892	3045.1	6838.3	349.7	11.5	5.1	2757.0	2695.4	88.5	97.8
1895	4572.4		509.6	11.1			4062.8	88.9	
1896	5418.1		273.5	5.0			5144.6	95.0	
1897	4307.6		461.4	10.7			3846.2	89.3	
1898	2322.4		516.5	22.2			1805.9	77.8	
1899	2449.9		59.7	2.4			2390.2	97.6	
1900	4023.6	9142.7	550.4	13.7	6.0	6000.0	3473.2	86.3	57.9

Fuente: Elaborado con información de las memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público publicadas en varios números del *Diario Oficial* de El Salvador o su equivalente.

Sin embargo, contrario a lo que esperaba Zaldívar, en 1883 las rentas aduaneras disminuyeron más del 25 % y continuaron bajando durante los dos años siguientes. Esto, unido al peso creciente del servicio de la deuda pública, lo llevó en 1884 a disminuir los salarios en el sector público y a hacer recortes de más del 28 % en los gastos en el ramo de Educación y de más del 58 % en el ramo de Guerra (tabla 1.5), todo lo cual culminó en un golpe de Estado el 22 de junio de 1885.

Tabla 1.5. *Gastos del gobierno y destino hacia algunos ramos.* El Salvador, 1866-1900
(En miles de pesos y porcentajes del total)

Año	Defensa y seguridad		Educación		Salud		Obras públicas		Servicio de deuda		Gasto total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1866	237.9	34.3	28.5	4.1			71.4	10.3	148.8	21.5	693.0
1867*	211.0	36.7	28.5	5.0			50.0	8.7	92.0	16.1	572.4
1868*	225.0	31.5	37.0	5.2			80.0	11.2	92.0	12.9	713.4
1869*	231.0	31.9	37.0	5.1			80.0	11.1	92.0	12.7	723.5
1874	437.3	38.4	44.8	3.9	121.1	10.6					1139.1
1878*	381.0	14.9	112.0	4.4			150.0	5.9			2553.9
1879*	388.0	13.9	117.7	4.2			153.2	5-5			2785.7
1880	601.5	19.3							812.4	26.0	3122.1
1881	1435.5	37.5	151.9	4.0							3826.6
1882	1437.5	33.0	197.2	4.5							4359.5
1883	1344.2	34.1	192.7	4.9							3945.0
1884	558.1	13.8	138.4	3.4					1458.9	36.0	4057.1
1885	1041.2	29.3	68.1	1.9					1158.4	32.6	3556.4
1887	686.6	24.1	248.3	8.7	142.2	5.0	337.2	11.8	743.3	26.1	2849.8
1888	755.7	21.5	273.5	7.8	157	4.5	538.8	15.3	964	27.4	3523.0
1889	909.0	22.2	365.7	8.9	178.9	4.4	376.7	9.2	971.8	23.8	4087.5
1890	2753.2	50.6	225.5	4.1	371.8	6.8	371.8	6.8	941.1	17.3	5442.3
1891	2031.1	41.7	246.8	5.1	189.4	3.9	188.3	3.9	795.7	16.3	4870.1
1892	1675.8	24.7	308.4	4.5	179.8	2.7			2732.5	40.3	6784.5
1893	1668.9	23.3	393.7	5.5	131	1.8	555.2	7.8	2419.6	33.8	7153.5
1894	936.2										8559.1
1895	1341.5								1145.3	14.6	7860.1
1896	1908.4	18.1	737.9	7.0	443.1	4.2	1417.6	13.4	2063.6	19.6	10554.1
1897	1705.3	19.7	688.6	8.0	335.8	3.9	1435.5	16.6	1944.6	22.5	8636.0
1898	1480.1	28.1	283.4	5.4	109.2	2.1	444.3	8.4	1313	24.9	5266.6
1899	1233.8	23.8	241	4.7	162	3.1	219.2	4.2	1874.3	36.2	5175.2
1900	1266.2	19.7	265.7	4.1	194.3	3.0	222.2	3.5	2846.4	44.3	6418.6

* Corresponde a cifras presupuestadas.

Fuente: Elaborado con información de los presupuestos de ingresos y gastos, y memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público aparecidos en diversos números del *Diario Oficial* o su equivalente durante el período.

Según el nuevo presidente, el militar y empresario cafetalero Francisco Menéndez (1885-1890), la deuda pública recibida era más de cuatro veces superior a la reconocida por Zaldívar. Independientemente de si esto fuese cierto o no, le sirvió para realizar una diversidad de reformas fiscales, aunque manteniendo siempre una estructura tributaria altamente regresiva. Como era usual cuando había problemas fiscales, Menéndez echó mano, en primer lugar, de las fuentes tradicionales. Aumentó los derechos de importación de tal forma que, en 1887, su techo se situaba en 110 %, un nivel nunca visto. En 1888, ante la presión ejercida por la Cámara de Comercio,[84] los redujo de manera temporal, pero a partir del 1 de agosto de 1889 los volvió a subir al nivel anterior.[85] A principios de 1887, el presidente Menéndez subió el impuesto sobre el aguardiente de 0.31 a 0.40 pesos por botella, lo cual unido al aumento en los derechos de importación, condujo a que la contribución de ambos tributos a los ingresos fiscales totales durante ese año y el siguiente llegara a un porcentaje récord de 88.3 y 90.4 %, respectivamente (tabla 1.3).

Entre 1889 y 1890 se hicieron otras tres reformas fiscales importantes: se suprimió el viejo impuesto aplicado a la exportación del añil, utilizando como argumento la fuerte caída que estaba experimentando el precio de dicho producto en los mercados internacionales;[86] se derogó un decreto legislativo promulgado en 1883, por medio del cual se beneficiaba a los exportadores de azúcar, moscabado o panela con 0.50 pesos por quintal exportado, aduciendo las mejoras notables y la buena rentabilidad de dicha industria; y, sorpresivamente, también se estableció de manera temporal un impuesto específico al café, de un peso por quintal exportado, cuya recaudación tendría como destino la reconstrucción del Palacio Nacional, destruido por un incendio.[87] Pese a los fuertes ajustes realizados por Menéndez, en 1890 la situación de las finanzas públicas continuaba siendo muy precaria y El Salvador era uno de los pocos países en el mundo que no gravaba ni los ingresos ni los patrimonios de las personas ni las rentas de las empresas. Obsérvese en la tabla 1.4 que, para 1890, los derechos de exportación solo contribuían con el 12.4 % de las rentas aduaneras y apenas representaban el 4.3 % de su valor.

En junio de 1890, el general Menéndez fue derrocado por el general Carlos Ezeta (1890-1894). El 7 de julio, mediante un decreto ejecutivo, el nuevo gobierno dismi-

84 *Diario Oficial* 71, tomo 21, 23 de marzo de 1888.
85 *Diario Oficial* 112, tomo 28, 14 de mayo de 1890.
86 Ibíd.
87 Ibíd.

nuyó en 10 % los derechos de importación,[88] pero los volvió a subir al mismo nivel el 31 de agosto del mismo año, agobiado por la aguda crisis fiscal que experimentaba el país.[89] En los años siguientes, sin embargo, Ezeta hizo algunas reformas económicas, para su tiempo, tan osadas que, según Acosta,[90] llevaron a Miguel Mármol, en sus declaraciones a Roque Dalton, a afirmar que: «Contrariamente a lo que se ha dicho en El Salvador en los últimos años, el gobierno ezetista fue uno de los más progresistas de nuestra historia republicana».[91] Tal comentario, probablemente fue motivado por tres reformas emprendidas por Ezeta.

La primera reforma consistió en que Ezeta, alarmado por la fuerte exportación de moneda de plata acuñada que estaban realizando las casas bancarias y los grandes empresarios con el fin de obtener ganancias cambiarias, decidió a su llegada gravar con 10 % la exportación de plata acuñada circulante en la República.[92] El 29 de abril de 1891, se otorgó una concesión para crear una Casa de Moneda a los señores Sebastián J. Barris y Enrique Arbizú, la cual fue adquirida luego por la empresa «The Central America Mint-Limited», a la que, luego de haber llenado todas las condiciones para su fundación, se le declaró legalmente inaugurada el 3 de septiembre de 1892, otorgándosele el monopolio de acuñar moneda nacional.[93] El 25 de octubre de ese mismo año se adoptó el patrón oro; en marzo de 1893, por decreto legislativo se determinó que todos los impuestos y contribuciones fueran pagados en moneda nacional de oro;[94] y en julio de ese mismo año, se determinó que el tipo de cambio de la plata sobre el oro sería del 75 %.[95] Con estas medidas, a juicio de la Asamblea Legislativa, se puso fin a:

> [Una] crisis monetaria que iba en aumento y tomando proporciones colosales, […] aunque con el desagrado de las casas bancarias y de los grandes terratenientes, que no han podido hacer los pingües negocios que antes hacían al comprar nuestros frutos con plata depreciada, venderlos por oro y causar males gravísimos al comercio y a los consumidores, con el alza de los cambios que ya había llegado a hacerse intolerable.[96]

88 *Diario Oficial* 156, tomo 29, 7 de julio de 1890.
89 Antonio Acosta, *Una nueva aproximación a la presidencia de Carlos Ezeta. Hacienda y moneda en El Salvador, 1890-1894* (Universidad de Sevilla-Instituto de Estudios sobre América Latina [IEAL], 2014).
90 Ibíd.
91 Roque Dalton, *Miguel Mármol*. *Los sucesos de 1932 en El Salvador* (San Salvador: UCA Editores, 2005).
92 *Diario Oficial* 195, tomo 29, 30 de agosto de 1890.
93 «Memoria de las carteras de Hacienda, Crédito Público y Fomento de 1892». Ahí se encuentra una breve reseña de la creación y funcionamiento inicial de la Casa de Moneda.
94 *Diario Oficial* 71, tomo 34, 24 de marzo de 1893.
95 *Diario Oficial* 156, tomo 35, 5 de julio de 1893.
96 *Diario Oficial* 59, tomo 36, 9 de marzo de 1894. «Contestación de la Honorable Asamblea Nacional al mensaje que el Sr. presidente de la República le dirigió al abrir sus sesiones ordinarias».

La segunda reforma impulsada por Ezeta, mediante la promulgación de un decreto legislativo del 22 de febrero de 1893, consistió en un aumento importante al impuesto sobre la exportación de café, que pasó de un peso de plata a dos pesos de oro por quintal de café exportado.[97] Este incremento, expresado en términos *ad valorem* y partiendo de un precio de 15 pesos de plata por quintal de café, supuso pasar de un impuesto inicial de alrededor de 6.7 % a otro de entre 22.7 y 26.7 %, dependiendo cual fuera el cambio de oro a plata vigente.[98] Un incremento, sin duda sustancial, pero comprensible, tomando en cuenta el bajo nivel de tributación que históricamente había caracterizado a los cafetaleros.

La tercera reforma, de menor impacto económico, pero de gran significado simbólico, fue la promulgación de un decreto legislativo de fecha 27 de junio de 1893, mediante el cual se introdujo un impuesto que gravaba «la propiedad territorial urbana edificada en toda la república en un dos por millar (0.2 %) cada año, calculado sobre el monto de su valor, cuando este exceda de dos mil pesos».[99] Este fue el primer impuesto directo de carácter progresivo registrado en la historia de las finanzas públicas salvadoreñas. Cabe mencionar que, durante la gestión de Ezeta, también se incrementó a 0.25 pesos el impuesto por cada libra de tabaco vendida al interior del país y se redujeron los derechos de importación al 70 % con el propósito de disminuir el impacto inflacionario que estaba ocasionando la adopción del patrón oro.[100]

Las reformas económicas impulsadas, y de manera especial, el incremento al impuesto sobre la exportación de café y la introducción del impuesto a la propiedad territorial urbana fueron inaceptables para la mayoría de grandes comerciantes y cafetaleros del país. Tanto es así que los decretos mediante los cuales se derogaron estas medidas fueron promulgados en Santa Ana, el 3 de mayo de 1894, por un gobierno provisional encabezado por el general Rafael Antonio Gutiérrez, más de un mes antes del triunfo definitivo de la denominada «Revolución de los 44» que derrocó a Ezeta.[101] En cuanto al impuesto que gravaba la propiedad urbana, en el considerando del decreto de su abolición, se le calificaba como «una exacción de poca importancia en sí misma y propia para causar vejaciones a los propietarios», por lo que era «un deber

97 *Diario Oficial* 53, tomo 34, 6 de marzo de 1893. Decreto legislativo del 22 de febrero de 1893.

98 Acosta, *Una nueva aproximación*… Los cálculos hechos por este autor parten de que el cambio de un peso de oro oscilaba entre 1.7 y 2.0 pesos de plata.

99 *Diario Oficial* 161, tomo 35, 11 de julio del 1893.

100 *Diario Oficial* 140, tomo 35, 16 de junio de 1893.

101 Los diversos números del *Diario Oficial* de mayo dan cuenta de que Ezeta estuvo todo el mes fungiendo como presidente. Es hasta en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 1894 que, haciendo referencia a un acta del 29 de abril, se publica el decreto con fecha 1 de mayo, mediante el cual asume Gutiérrez el poder.

del gobierno relevar al país de gravámenes innecesarios y que producen más dificultades que beneficio a las rentas de la nación».[102] Por su parte, con relación al aumento al impuesto sobre la exportación de café, el considerando del decreto de su abolición decía que era «demasiado oneroso para la agricultura que es la base principal de la riqueza del país; y que más bien que abrumar al pueblo con exacciones inmoderadas, solo debe exigírsele el sacrificio de la administración pública».[103]

Para Acosta, empero, lo que verdaderamente estaba ocurriendo era que, en concordancia con el discurso sostenido a lo largo del siglo XIX, «la oligarquía identificaba […] la riqueza del país con la suya propia y no estaba dispuesta a soportar ninguna carga fiscal directa, calificando las que se habían establecido como inmoderadas o propias para causar vejaciones a los propietarios».[104] En abono a la afirmación de Acosta, conviene agregar que para 1893 la contribución del impuesto sobre exportación de café al total de ingresos tributarios de ese año apenas fue del 4.4 % (tabla 1.3).

La situación fiscal, sin embargo, comenzó a deteriorarse nuevamente en 1896, como consecuencia del peso creciente del servicio de la deuda pública, por lo que, mediante un decreto legislativo, el 6 de mayo de ese mismo año, se estableció un impuesto de 50 centavos por cada quintal de mercaderías y frutos que se exportaran o importaran por los puertos. De forma complementaria, entre 1896 y 1898, al igual que los presidentes anteriores ante las dificultades fiscales, Rafael Antonio Gutiérrez (1894-1898) elevó los derechos de importación.

En noviembre de 1898, mediante un nuevo golpe de Estado, asumió el gobierno Tomás Regalado (1898-1903). Unos meses después, el 17 de abril de 1899, se promulgó un decreto legislativo de poco impacto en la estructura tributaria y en la recaudación, pero de un enorme contenido simbólico, debido a que se trataba de la introducción del impuesto sobre la renta. El texto de sus dos primeros artículos era el siguiente:

> Art. 1.º Se establece el impuesto anual de seis por millar sobre las rentas que excedan de mil pesos de cualesquiera bienes, profesión, industrias, empresas, sueldos de funcionarios, dinero a interés, etc. con exclusión de las exenciones acordadas en contrata o concesión especial.
>
> Art. 2.º Se establece el impuesto de 50 centavos por cada quintal de café que se exporte del primero de noviembre en adelante. Los propietarios de las fincas de café que hayan pagado el valor del impuesto de exportación de este fruto, se les abonará al hacérseles el cobro del impuesto sobre la renta.[105]

102 *Diario Oficial* 126, tomo 36, 19 de junio de 1894.
103 Ibíd.
104 Acosta, *Una nueva aproximación*…
105 *Diario Oficial* 93, tomo 46, 22 de abril de 1899.

Dos aspectos llaman la atención en torno al impuesto sobre la renta: el primero es que, siendo un tributo reconocido por su alto potencial de recaudación, se haya optado por una tasa tan baja (0.6 %); y segundo, que no se le haya incorporado ningún nivel de progresividad. En cuanto al impuesto sobre la exportación de café, lo sorprendente es que se trataba del mismo que ya había sido establecido dos años antes, con la diferencia de que, en el caso de los cafetaleros, su recaudación se abonaría a la del pago del impuesto sobre la renta, que, dada la baja tasa establecida, probablemente sería menor. De esto se deduce que el propósito de este decreto, más que gravar los ingresos de los cafetaleros, lo que pretendía era que otros integrantes de las minorías propietarias, tales como comerciantes, banqueros y exportadores comenzaran a contribuir con algo, aunque fuese mínimo, a la hacienda pública.

El gobierno de Regalado también se caracterizó por haber introducido otras reformas tributarias importantes. Una de ellas es que el 19 de octubre de 1900, mediante un decreto legislativo, se otorgó la exención de todo derecho e impuesto a la introducción de papel para periódicos; mientras que el 3 de diciembre de ese mismo año, se eximió del pago de derechos e impuestos aduaneros a la importación de azúcar, en atención a una solicitud de ciudadanos capitalinos, quienes:

> Al propio tiempo que pedían la referida exención, denunciaban la existencia […] de un sindicado azucarero aparentemente creado con la mira de mantener precios uniformes en toda la República; pero establecido en realidad con el propósito deliberado de monopolizar aquel producto o imponer la ley en su consumo.[106]

Este último gravamen, sin embargo, fue restablecido el 24 de mayo del año siguiente.[107] En términos de impacto fiscal, sin embargo, lo más importante fue que elevó la mayoría de derechos de importación al 150 % e incrementó los aforos y tarifas aduaneras para una gran cantidad de productos.[108]

Además, en la administración de Regalado se negociaron dos tratados comerciales importantes. El primero fue el *Tratado sobre Derecho Internacional* en el que declaraban «libres de toda clase de derechos e impuestos, sean fiscales o municipales, la importación y la exportación, entre los Estados de Centroamérica, de los productos

106 *Diario Oficial* 68, tomo 50, 21 de marzo de 1901. Ambas medidas aparecen citadas en la memoria de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1900, publicada en el citado *Diario Oficial.* Obsérvese que el término *sindicado* era usado como sinónimo de una colusión de empresas.

107 *Diario Oficial* 61, tomo 52, 12 de marzo de 1902. La derogación fue reportada en la memoria de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1901, publicada en el citado *Diario Oficial.*

108 *Diario Oficial* 51, tomo 54, 28 de febrero de 1903. «Memoria de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1902».

naturales o manufacturados de cada uno de ellos».[109] El segundo fue un acuerdo comercial con Francia, mediante el cual algunos productos originarios de El Salvador tales como café, cacao, chocolate, vainilla, añil, caucho, bálsamo y otros, al ser exportados a ese país europeo y a sus colonias, pagarían los derechos de aduana más bajos aplicables a productos similares procedentes de cualquier otro país; a cambio de ello, El Salvador se comprometía a no elevar los derechos de importación a algunos productos naturales y fabriles originarios de Francia, más allá de cierto nivel.[110]

El apoyo a la caficultura durante las últimas cuatro décadas del siglo XIX no solamente se hizo a través incentivos fiscales y de una política tributaria regresiva, basada en impuestos indirectos; sino, también, mediante una política de gasto público en que la prioridad, después de la defensa y la seguridad, fue reducir los costos del transporte y las comunicaciones, mediante la ampliación y mejoramiento de la red de caminos y carreteras, puertos y otros medios de comunicación. Browning, López-Bernal y Acosta proporcionan abundantes ejemplos al respecto.[111] Para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura, como el crédito no estaba suficientemente desarrollado, era muy frecuente que a los contratistas se les hicieran concesiones para su explotación temporal exigiendo pagos a los usuarios, o que en el contrato se especificara la fuente de amortización de la deuda (peaje, alcabala a la importación o algún impuesto específico). La cantidad de obras construidas fue muy abundante.

La ampliación de los puertos y el mejoramiento de la red vial inició en la década de 1850, pero se intensificó en los años siguientes. Durante la década de 1860, por ejemplo, la atención estuvo en mejorar la infraestructura vial, creando una red con un eje este-oeste a través del centro del país, con ramales auxiliares norte-sur. Además, se comenzó a dar mantenimiento continuo a los caminos que unían los puertos con las principales ciudades del país, convirtiéndolos en transitables durante todo el año. En mayo de 1865, se presentó un informe sobre las obras viales en las que se estaba trabajando, entre las que se mencionaban: un camino carretero para unir San Salvador, Cuscatlán y Chalatenango; otro entre Cojutepeque, Ilobasco y San Vicente; otro más entre La Paz y La Libertad; el puente de hierro sobre el río

109 *Diario Oficial* 65, tomo 50, 18 de marzo de 1901. «Memoria del ramo de Relaciones Exteriores y Justicia» a la Asamblea Nacional correspondiente al año 1900.

110 Ibíd.

111 Browning, *El Salvador…*; Carlos Gregorio López-Bernal, «Las reformas liberales en El Salvador y sus implicaciones en el poder municipal, 1871-1890». *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, volumen especial: 9.º Congreso Centroamericano de Historia, 2008, 1770-1800; y Acosta, *Orígenes de la burguesía…*

Grande de San Miguel; y la construcción de un puente y un nuevo camino para unir San Salvador y Soyapango.[112] Unos meses más tarde se presentaba otro informe en el que el gobierno, orgullosamente, hacía referencia a siete caminos principales ya abiertos con los que contaba la República, a saber: San Salvador-La Libertad, Santa Ana-Acajutla, Chalatenango-San Salvador, puerto de La Unión-San Miguel, San Salvador-Cojutepeque, Cojutepeque-Ilobasco y Callejón del Guarumal-La Libertad.[113] Era tal la relevancia que se otorgaba a la red vial que, en este último informe, se afirmaba: «Las vías de comunicación entre los pueblos son el primer elemento vital de una nación: por ellas tiene que circular la riqueza, como circula la sangre por el cuerpo, la savia por el árbol, para el desarrollo de ambos».

Por otra parte, en 1868 se concesionaron los tres puertos a compañías privadas, las cuales, a cambio de construir muelles de hierro, ampliar y dar mantenimiento a la infraestructura, hacerse cargo de la gestión y operación de estos y contar con la seguridad de que no se autorizarían otros puertos, tendrían derecho a cobrar por veinte años el derecho de muellaje por todas las operaciones de importación y exportación que se realizaran en sus instalaciones.[114] Para esa época se firmó, además, el primer contrato para emprender el trazado de la red del telégrafo, cuya primera línea fue inaugurada en 1870 entre el puerto de La Libertad y San Salvador; un año más tarde se había extendido hasta Izalco, y para 1874 ya se había enlazado con Guatemala. En 1882 se estableció el cable submarino que conectó al país con el resto del mundo. Entre 1881 y 1882, en plena expansión del cultivo del café, se otorgaron las primeras concesiones para construir líneas de ferrocarril entre las principales zonas productoras de Sonsonate, Santa Ana y San Salvador con los puertos de Acajutla y La Libertad; así como desde La Unión hasta la frontera con Guatemala, pasando por San Miguel, San Salvador y Santa Ana. [115] Como incentivo a estas inversiones privadas, el Estado permitió a las empresas ferrocarrileras la importación libre de impuestos de todo tipo de materiales necesarios para su operación y para la construcción de las líneas férreas, así como la cesión gratuita de los terrenos nacionales que se requirieran para las mismas.[116]

112 *El Constitucional* 28, tomo 2, 3 de mayo de 1866.

113 *El Constitucional* 50, tomo 2, 4 de octubre de 1866.

114 Acosta, *Orígenes de la burguesía…,* 65-68. Este autor describe el proceso seguido para otorgar las concesiones.

115 Acosta, *Orígenes de la burguesía…,* 237- 240 y López Bernal, «Las reformas liberales», 1776-1777.

116 Antonio Acosta, «Hacienda y finanzas públicas en un Estado oligárquico. El Salvador, 1874-1890». En *Estado, región y poder local en América Latina, siglos XIX y XX. Algunas miradas sobre el estado, el poder y la participación política*, ed. por Pilar García Jordán (Publicacions i Edicions. Universidad de Barcelona, 2007), 17-80.

En 1880, se firmó un contrato para construir dos puentes de hierro sobre el río Jiboa, en los pasos de los caminos que conducen de San Salvador a San Vicente y a Zacatecoluca.[117] En 1882 se inauguró la vía férrea entre Acajutla y Sonsonate; en 1884 se completó el tramo entre Sonsonate y Armenia, y en 1891 se extendió hasta La Ceiba. Para 1896 el ferrocarril había llegado hasta Santa Ana. A principios de la década de 1880, el gobierno otorgó también una concesión para una línea de vapores entre San Francisco y los puertos del país. En 1888 se introdujo el teléfono y dos años más tarde, el gobierno concesionó la generación y distribución de electricidad en San Salvador a la empresa canadiense Canadian Power and Light, la cual fundó la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS). En 1886, después de una diversidad de intentos fallidos, terminó de construirse el primer puente para cruzar el río Lempa en el camino que conduce de San Vicente a San Miguel, indispensable para enlazar a los departamentos de la zona oriental con el resto del país. Una síntesis de las principales obras de infraestructura puede apreciarse en la tabla 1.6.

Tabla 1.6. *Construcción de infraestructura.* El Salvador, 1860-1900

Tipo de infraestructura	Año
Ampliación del camino de San Salvador a La Libertad	1860
Puente de hierro sobre el río Grande de San Miguel	1866
Mejora de camino carretero entre La Paz y La Libertad	1866
Camino carretero de San Salvador a Soyapango	1866
Camino carretero entre puerto de La Unión y San Miguel	1867
Camino carretero entre San Salvador y Chalatenango	1867
Camino carretero entre San Salvador y Cojutepeque	1867
Camino carretero entre Cojutepeque e Ilobasco	1867
Carretera entre Ahuachapán y el puerto de Acajutla	1868
Primer telégrafo para comunicar Sonsonate, Acajutla, San Salvador, Ahuachapán y Santa Ana	1870
Apertura de la carretera Ahuachapán-Acajutla	1871
Trayecto ferroviario entre San Salvador y Santa Tecla	1876
Llegada a Acajutla del primer barco de vapor	1878
Carretera San Salvador-Santa Ana	1878

117 *Diario Oficial* 2, tomo 8, 2 de enero de 1880.

Tipo de infraestructura	Año
Apertura de carretera San Salvador-Cojutepeque-San Vicente	1879
Inauguración de la primera locomotora	1882
Inauguración del tramo del ferrocarril Acajutla-Sonsonate	1882
Establecimiento de servicio postal urbano en San Salvador	1883
Inauguración de ferrocarril en Armenia	1891
Línea de ferrocarril San Salvador-Santa Tecla	1894
Línea de ferrocarril Sonsonate-Santa Ana y tramo Ateos-Sitio del Niño	1894
Inauguración del tramo del ferrocarril Acajutla-Santa Ana	1896
Finalización de puente sobre río Lempa	1896
Inauguración de últimos tramos de ferrocarril San Salvador-Santa Ana	1896
Línea del ferrocarril Sonsonate-Santa Ana y tramo Sitio del Niño-Santa Rosa	1898
Terminación del ferrocarril de occidente	1900
Inauguración de línea del ferrocarril Nejapa-San Salvador	1900

Fuente: Elaborado con información de Acosta, *Orígenes de la burguesía*… y Flores Iraheta y Rivera López, «Propuesta de valorización arquitectónica».

Fueron tales los progresos experimentados en la infraestructura de transporte y comunicaciones que el viajero francés Maurice de Périgny, a principios del siglo XX, no dudó en afirmar:

> Una característica de El Salvador es la excelencia de sus carreteras. Ellas son por demás esenciales para este pequeño país, rico, dotado de una población muy densa, gentes sobrias y laboriosas que no dejan improductiva la menor parcela de territorio.[118]

1900-1930: De la administración de crisis coyunturales al agotamiento del modelo

Durante las últimas cuatro décadas del siglo XIX, la economía salvadoreña, y en particular los integrantes del pequeño grupo que conducían los destinos del país, gozó de las bondades, pero también visualizó las fragilidades de un modelo basado en la agroexportación con tendencia al monocultivo. Muy perspicaz, y hasta cierto punto profética, era al respecto una reflexión que hacía el cónsul general de El Salvador en Londres, M. J. Kelly, en un reporte enviado el 7 de noviembre de 1900 al ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Reyes, en el cual expresaba:

118 Citado en López Bernal, «Las reformas liberales», 78-79.

> A ningún país le conviene centralizar toda la fuerza productiva en un solo artículo dado, porque las fluctuaciones en el precio de este, causadas por factores extraños, seguramente traerán crisis y complicaciones peligrosas para el progreso y para la paz misma. Cuando en un país se desarrollan de consuno varios cultivos, las crisis y las fluctuaciones de ellos no pueden producir efectos desastrosos, porque por la ley económica comprobada por la historia, hay compensaciones en la variedad misma.
>
> […]
>
> El Salvador es una región excepcionalmente favorecida para la agricultura en múltiples manifestaciones; aunque es un país esencialmente agricultor, esta industria está circunscrita a un número muy limitado de artículos, de los cuales el principal es el café. Sucede además que muchos artículos de consumo abundante y fácil producción, son importados del extranjero. Convendría en alto grado que se generalizaran en el país conocimientos útiles de agricultura, a fin de que se implantaran nuevos cultivos y se desarrollaran en alto grado las maravillosas potencialidades del suelo y el clima. Haciendo esto, la riqueza nacional se aumentaría; se crearían nuevos productos para la exportación y otros para el reemplazo de muchos que hoy se importan.[119]

La situación fiscal prevaleciente al fin del siglo XIX, sin embargo, no era la más propicia para apostarle de nuevo a la diversificación agrícola o a iniciar un proceso, aunque sea elemental, de sustitución de importaciones. Decía al respecto, el ministro de Hacienda del presidente Regalado:

> Conocido de todos es el estado en el que se encontraba el país antes del 14 de noviembre de 1898: en el orden administrativo, la confusión y el desaliento; el crédito público en la más lastimosa postración; el comercio casi nulificado, la agricultura languideciente; las clases obreras sin trabajo; y la desconfianza y el temor ejerciendo por doquiera su perniciosa influencia.[120]

Tal apreciación obedecía a que la deuda pública a finales de 1898 había subido a 21.4 millones de pesos, equivalentes a casi cinco veces el valor de lo que se recaudó en 1899 (tabla 1.3) y cuyo servicio se disparó a casi la mitad de los ingresos tributarios en 1900 (tabla 1.5). Esto llevó al gobierno a suspender temporalmente el pago de intereses y la amortización de una parte de la deuda pública e incluso a dejar de pagar sueldos de empleados, pensiones y subvenciones a instituciones de

119 *Diario Oficial* 3, tomo 50, 4 de enero de 1901.

120 *Diario Oficial* 51, tomo 54, 28 de febrero de 1903. «Memoria de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1902».

beneficencia. Para solventar esta crítica situación, el gobierno realizó una negociación con la Salvador Railway Company Ld., mediante la cual le traspasó la propiedad de los ferrocarriles y se comprometió a otorgarle una subvención fija de 24 000 libras esterlinas anuales por 18 años, a cambio de que se hiciera cargo de la deuda. Esta operación, además de permitir la conclusión del ferrocarril occidental, redujo la deuda pública a más de la mitad y abrió el camino para que el gobierno consolidara la deuda pública interna y la renegociara en condiciones más favorables en términos de plazos y de tasa de interés.

Superada esa situación crítica de las finanzas públicas, durante la administración de Regalado y las siguientes, la Asamblea Nacional comenzó a atender solicitudes de franquicias aduaneras y de concesiones presentadas por empresarios, quienes, por el compromiso de establecer nuevas empresas, exigían un tratamiento fiscal especial y otros beneficios. En cuanto a la importancia creciente que estaban adquiriendo las franquicias aduaneras, basta con mencionar que su valor aumentó de 199 mil pesos en 1902 a 362 mil en 1905.[121] En cuanto a las concesiones, el 9 de junio de 1901 se otorgó una para fomentar la fabricación y uso de alcohol desnaturalizado, beneficiándose a los empresarios con la libre importación de aparatos y utensilios usados para su fabricación por 10 años.[122] El 22 de junio de 1903, se otorgó otra para una fábrica de fósforos, a la cual se le rebajaron los aforos del clorato de potasio en polvo y de la parafina blanca en marquetas y se le eliminaron los derechos de importación de las láminas delgadas de zinc dulce utilizadas para su empaque.[123] El 3 de marzo de 1906 se otorgó otra concesión por 10 años a Pedro J. Matheu y Rafael Meza Ayau para establecer una fábrica de cerveza en Santa Ana, beneficiándoseles con la introducción libre de derechos e impuestos de la maquinaria y útiles necesarios para la instalación de la fábrica; introducción libre de derechos e impuestos de la malta, el lúpulo y de los envases necesarios para el consumo de la fábrica; exención durante el periodo de la concesión de toda contribución de impuestos ordinarios y extraordinarios tanto al capital como a los rendimientos; y el compromiso de no otorgar durante la vigencia de la concesión privilegios ni idénticos ni análogos a ninguna otra persona o compañía para la explotación de la misma industria, con excepción de la que ya estaba en proceso de aprobación solicitada por los señores Meléndez y Mc Intire.[124]

121 *Diario Oficial* 51, tomo 54, 28 de febrero de 1903 y 111, tomo 60, 14 de mayo de 1906. Memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1902 y 1905.
122 Ibíd.
123 *Diario Oficial* 70, tomo 56, 22 de marzo de 1904.
124 *Diario Oficial* 58, tomo 60, 9 de marzo de 1906.

Por su parte, el 24 de marzo, los comerciantes José Sagrera y Jorge Saprissa, para instalar una fábrica de tejidos que «además de abaratar el artículo, daría ocupación a un gran número de familias», solicitaron a la Asamblea Nacional en compensación la concesión por 10 años, sin permitir la instalación de otra fábrica para la elaboración de telares a máquina de artículos de algodón y lino (mantas, telas, lona lisa listada, cambrayes y driles de toda clase); mantener los derechos de importación en vigor y la franquicia de todo derecho e impuestos del algodón rama, hilos para tejido, aceites, transmisiones y demás insumos requeridos para la instalación y conservación de la maquinaria a utilizar; eximir a los empleados del servicio militar y de cargos concejiles; no gravar con ningún impuesto ya creado o por crear a la fábrica y sus productos durante el tiempo de la concesión; y el derecho de traspasar a otra persona o sociedad, la fábrica y concesiones.[125]

Concesiones con beneficios similares fueron solicitadas por la Compañía de Comercio, Agrícola e Industrial para construir bodegas destinadas al almacenaje de granos y la instalación de una fábrica de hilados y tejidos,[126] y por Joseph Von Jenney para ampliar una fabricación de pianos y órganos.[127] Dos casos curiosos presentados dentro de este contexto de creciente cabildeo en la Asamblea Nacional por obtener beneficios fiscales son el de «varias *ancheteras* del mercado, sobre que se decrete una ley prohibiendo la inmigración de los *turcos*»; y el de «varias costureras del mercado, sobre que se graven con más derechos e impuestos aduaneros las máquinas de coser y géneros que introduzcan los chinos; lo mismo que donde confeccionan ropa».[128]

Pocos años después, sin embargo, las finanzas públicas entraron otra vez en dificultades. Tanto es así que entre 1906 y 1908 el servicio de la deuda pública (crédito público) como porcentaje del gasto público total aumentó de 33.9 a 37.1 % (tabla 1.7). Para evitar que la situación se saliera de control, el gobierno realizó una nueva reestructuración de la deuda, mediante la emisión de bonos por un millón de libras esterlinas, garantizando una tasa de interés anual del 6 %, por un plazo de 21 años, con lo cual pudo ingresar una suma de un millón seiscientos mil colones de plata acuñada. Como garantía para el pago de los intereses y la amortización de los bonos, el gobierno se comprometió a asignar la recaudación que se obtendría del

125 *Diario Oficial* 70, tomo 60, 3 de abril de 1906.
126 *Diario Oficial* 76, tomo 60, 30 de marzo de 1906.
127 *Diario Oficial* 94, tomo 60, 24 de abril de 1906.
128 Ibíd. Ancheteras era el nombre con el que se conocía a las vendedoras de los mercados. (Las cursivas son nuestras).

establecimiento de un impuesto aduanero especial de tres pesos sesenta centavos oro americano sobre cada 100 kilogramos de mercadería importada y de un nuevo impuesto a la exportación de café de cuarenta centavos oro americano por quintal de café exportado.[129]

Tabla 1.7. *Gastos del gobierno y destino hacia algunos ramos.* El Salvador, 1901-1948
(En miles de colones y porcentajes del total)

Año	Defensa y seguridad		Educación		Salud		Obras públicas		Servicio deuda		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1901	1720	23.6	316.4	4.3	189.7	2.6	357.7	4.9	2905	39.9	7284
1902	1661	19.6	358.3	4.2	136.7	1.6	547.1	6.5	3727	44.1	8460
1903	1940	25.2	420.1	5.5	143.5	1.9	599	7.8	2458	31.9	7705
1904	1687	19.4	506.8	5.8	153.7	1.8	451.9	5.2	3485	40.1	8699
1905	1797	17.9	630.6	6.3	166.2	1.7	806.6	8.0	3846	38.3	10 045
1906	3339	27.3	594.3	4.9	253.1	2.1	907.7	7.4	4169	34.0	12 247
1907	3867	34.0	367.9	3.2	231.8	2.0	715.5	6.3	3672	32.2	11 390
1908	2722	21.5	451.5	3.6	377	3.0	1005	7.9	5069	40.0	12 657
1909	3267	27.5	494.6	4.2	527.2	4.4	1243	10.4	3208	27.0	11 896
1910	3058	23.5	492.2	3.8	508.4	3.9	996.4	7.6	4670	35.8	13 028
1911	3114	24.2	734.2	5.7	605.7	4.7	1126	8.8	3631	28.2	12 855
1912	3544	22.6	868.2	5.5	735.5	4.7	2250	14.4	4296	27.4	15 678
1913	4243	26.2	882	5.5	744	4.6	1506	9.3	4492	27.8	16 174
1914	3774	25.0	957.2	6.3	791	5.2	1913	12.7	3310	21.9	15 085
1915	3420	25.9	998	7.5	641.6	4.9	1240	9.4	2536	19.2	13 228
1916	3037	24.4	1174	9.4	630.8	5.1	1293	10.4	1598	12.8	12 468
1917	2928	23.1	1271	10.0	679.3	5.4	1726	13.6	1090	8.6	12 673
1918	2736	23.3	1016	8.6	590.5	5.0	1687	14.3	1434	12.2	11 760
1919	3092	22.6	1364	10.0	711.6	5.2	939.3	6.9	2429	17.7	13 704
1920	3455	25.8	1183	8.8	682.4	5.1	1404	10.5	1583	11.8	13 376

129 *Diario Oficial* 46, tomo 64, 24 de febrero de 1908 y *Diario Oficial* 79, tomo 66, 3 de abril de 1909.

1921	2211	21.0	895.8	8.5	531.1	5.0	601.4	5.7	2460	23.4	10 529
1922	2372	19.4	880.7	7.2	402.4	3.3	477.4	3.9	4000	32.7	12 241
1923	2788	18.9	1163	7.9	709	4.8	734.2	5.0	3544	24.0	14 765
1924	3072	20.7	1381	9.3	888	6.0	1112	7.5	2309	15.6	14 822
1925	3630	17.9	1450	7.2	788.3	3.9	2421	11.9	5782	28.5	20 271
1926	4272	19.5	1687	7.7	815.2	3.7	2616	11.9	6326	28.9	21 923
1927	3988	18.3	1580	7.2	885.2	4.1	3704	17.0	5805	26.6	21 800
1928	4424	17.4	2380	9.4	877.2	3.5	2706	10.7	8177	32.2	25 367
1929	5071	18.6	2381	8.7	1029	3.8	2642	9.7	8726	32.1	27 219
1930	3780	16.4	2139	9.3	1595	6.9	2059	8.9	7096	30.8	23 049
1931	3195	18.3	1555	8.9	960.2	5.5	1154	6.6	4211	24.1	17 447
1933	3437	19.4	1483	8.4	861.6	4.9	919.8	5.2	3943	22.3	17 682
1934	2937	19.1	1488	9.7	708.8	4.6	965.1	6.3	3341	21.7	15 380
1935	3097	21.3	1604	11.0	544	3.7	1344	9.2	2805	19.2	14 573
1936	4087	20.6	1606	8.1	597.9	3.0	1449	7.3	4361	21.9	19 872
1937	3531	18.2	1776	9.2	657.2	3.4	2022	10.4	3262	16.9	19 360
1938	3500	17.8							501.8	2.6	19 656
1939	4121	24.0							2373	13.8	17 138
1940	6185	27.9	2194	9.9	1948	8.8	5389	24.3	3634	16.4	22 174
1941	6039	30.7	2159	11.0			1875	9.5	1722	8.8	19 643
1942	5955	27.7	2228	10.4			1726	8.0	1560	7.3	21 504
1943	5762	24.6	2261	9.7			3177	13.6	1411	6.0	23 414
1944	5969	23.7	2438	9.7			4547	18.1	1000	4.0	25 184
1945	6447	22.1	3111	10.7			4890	16.8	2626	9.0	29 154
1946	6043	17.9	4209	12.5	2238	6.6	7484	22.2	4105	12.2	33 691
1947	7574	14.6	5825	11.2	3170	6.1	10 545	20.3	2536	4.9	51 876
1948	6239	9.8	8687	13.6	4632	7.3	19 171	30.0	2854	4.5	63 805

Nota: A partir de 1940, los datos del ramo de Beneficencia corresponden a los registrados en el ramo de Asistencia Social.

Fuente: Elaborado con información de las memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público (varios números del *Diario Oficial*) y CEPAL, *La política tributaria*…, 366.

Como en otras ocasiones, la medida adoptada generó un alivio temporal en las finanzas públicas, pero estas volvieron a complicarse luego del estallido de la Primera Guerra Mundial, como consecuencia de la fuerte disminución registrada en las importaciones y, por consiguiente, en las rentas aduaneras. Obsérvese en la tabla 1.8 que, entre 1913 y 1915, los ingresos tributarios se redujeron de 13 734.1 miles de pesos a 10 825.2 miles de pesos (21.2 %); mientras que las rentas aduaneras disminuyeron de 8783.4 miles de pesos a 6001.5 miles de pesos (31.7 %). Estando tan deprimidas las importaciones, y consciente de lo inapropiado que era para la administración pública la volatilidad de los ingresos tributarios, el presidente Carlos Meléndez consideró que había llegado el momento de:

> Apelar al patriotismo salvadoreño para pedir a la producción y el ahorro nacional una contribución moderada y proporcional, que restableciese el equilibrio, roto por el conflicto europeo, y que, además, por vez primera, introdujere la equidad y la justicia en la distribución de los impuestos, satisfaciendo, al fin, el gran desiderátum de nuestro legislador constituyente.[130]

De esta manera, el 19 de mayo de 1915, casi cien años después de la Independencia, se promulgó un decreto legislativo para establecer un verdadero impuesto general sobre la renta, no como el de 1899 durante la administración Regalado, el cual, por la manera en que se justificó, aparentaba ser una gran reforma dentro del sistema tributario salvadoreño. En la exposición de motivos del proyecto de ley realizada el 28 de abril de 1915, el secretario de Hacienda Tomás García Palomo señaló:

> No es posible la existencia de la verdadera libertad ni el mantenimiento de la paz social, sin el establecimiento de un régimen severo de justicia fiscal, que reparta las cargas tributarias en proporción con las facultades económicas de los individuos.

El presidente Meléndez, por su parte, señalaba que «en tanto las tasas indirectas actúan dentro del sistema fiscal como un impuesto regresivo contra las clases menos ricas, la tasa sobre la renta es, por su propia índole, de efectos progresivos para las clases más acomodadas y opulentas».[131] Finalmente, en el mismo considerando del decreto se expresaba que:

130 *Diario Oficial* 41, tomo 80, 18 de febrero de 1916. «Mensaje del presidente de la República a la Legislatura ordinaria, en el acto de su apertura de sesiones de 1916».

131 *Diario Oficial* 41, tomo 80, 18 de febrero de 1916.

> Las rentas de las que debe de disponer el Gobierno, para atender debidamente las necesidades de la Administración Pública, deben consistir en ingresos fijos exentos de fluctuaciones, a diferencia de los existentes que, por no estar calculados sobre una base firme, han sufrido notable rebaja a consecuencia de la interrupción de las comunicaciones comerciales.[132]

En la práctica, sin embargo, el decreto estaba muy lejos de poder alcanzar los objetivos trazados. Su principal deficiencia radicaba en que solo diferenciaba cinco tramos de ingreso anual, sin distinguir personas naturales de personas jurídicas, a las que se aplicaba tasas muy bajas. El primer tramo correspondía a quienes percibieran rentas líquidas de hasta 2000 pesos, que estarían exentas del impuesto; el segundo, a las que pasaran de 2000 y percibieran hasta 5000 pesos, que pagarían el 2 %; el tercero, para quienes pasaran de 5000 hasta 10 000 pesos, que pagarían el 3 % sobre el excedente de los primeros 5000 pesos; el cuarto, para las que pasaran de 10 000 hasta 15 000 pesos, que pagarían el 4 % sobre el exceso de los primeros 10 000 pesos; y el quinto, para quienes pasaran de 15 000, que pagarían el 5 %.

Trece meses después, el 19 de junio de 1916, se promulgó una nueva *Ley del Impuesto sobre la Renta*,[133] cuyos principales cambios fueron dos. El primero era que, en la primera ley, cuando una persona jurídica pagaba el impuesto sobre la renta, sus socios quedaban exentos del mismo por las utilidades percibidas; mientras en la nueva, las utilidades percibidas por los socios de una sociedad eran sumados a los obtenidos de otras fuentes para el pago de su renta como persona natural. El segundo consistía en que, en la nueva ley, al tasarse a los socios, las sociedades fueron exoneradas del pago del impuesto. Este cambio, sin embargo, generó efectos contrarios a los objetivos que se perseguían, a tal punto que, un año después de iniciada su aplicación, el secretario Palomo en la «Memoria de Hacienda y Crédito Público» correspondiente a 1917 expresaba:

> Se inspiró esta reforma en la idea de justicia, pues el producto del trabajo unido tenía, con motivo de ser progresivo el impuesto, un porcentaje mayor; pero no se previeron las malas consecuencias, entre otras, la mayor facilidad para la evasión del impuesto, precisamente en los elementos que tienen mayores rendimientos en el país.[134]

132 *Diario Oficial* 118, tomo 78, 22 de mayo de 1915.
133 *Diario Oficial* 140, tomo 80, 21 de junio de 1916. La nueva ley entró en vigor el 1 de enero de 1917.
134 *Diario Oficial* 5, tomo 84, 12 de marzo de 1918.

Tabla 1.8. *Ingresos tributarios y principales fuentes de origen.* El Salvador, 1901-1933
(En miles de colones y porcentajes)

Año	Renta de importación		Renta de exportación		Renta de licores		Impuestos directos		Impuesto sobre la renta		Ingresos tributarios totales
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1901	3628.3	57.4	544.8	8.6	1814.8	28.7					6318.0
1902	3815.2	59.2	457.2	7.1	1857.7	28.8					6443.1
1903	3620.5	55.6	652.6	10.0	1945.7	29.9					6515.9
1904	4274.1	55.2	850.0	11.0	2143.4	27.7					7737.4
1905	4849.8	59.4	731.2	9.0	1924.9	23.6					8169.0
1906	4630.6	57.1	800.6	9.9	1994.3	24.6					8113.4
1907	4606.0	56.0	689.2	8.4	2323.0	28.3					8220.0
1908	6096.4	61.7	772.7	7.8	2435.2	24.6					9883.7
1909	5841.7	59.8	882.4	9.0	2377.4	24.3					9772.0
1910	5333.7	52.9	886.6	8.8	2603.0	25.8					10 081.5
1911	6909.1	58.9	989.7	8.4	2683.6	22.9					11 732.7
1912	8324.9	61.7	1400.9	10.4	2722.1	20.2					13 482.5
1913	7263.0	55.8	1515.4	11.6	3028.8	23.3					13 018.3
1914	6076.8	51.7	1811.9	15.4	2747.3	23.4					11 742.6
1915	4217.7	42.3	1753.8	17.6	2553.7	25.6					9960.5
1916	5856.2	48.6	1963.3	16.3	2654.0	22.0	269.4	2.2	212.5	1.8	12 060.9
1917	5431.0	46.3	2110.9	18.0	2756.4	23.5	480.4	4.1	243.6	2.1	11 723.4
1918	3715.1	38.3	2027.4	20.9	2586.7	26.7	393.3	4.1	131.3	1.4	9690.0
1919	4891.6	43.6	1942.0	17.3	2761.2	24.6	764.9	6.8	323.9	2.9	11 227.2
1920	6254.6	45.7	2494.6	18.2	3070.6	22.5	777.6	5.7	448.3	3.3	13 675.1
1921	4398.7	46.3	1248.5	13.1	1946.1	20.5	596.0	6.3	440.0	4.6	9496.4
1922	5573.2	52.2	1743.4	16.3	1765.0	16.5	502.5	4.7	436.2	4.1	10 668.8
1923	6846.7	52.4	1734.5	13.3	2287.8	17.5	847.5	6.5	695.7	5.3	13 054.3
1924	8599.7	51.0	2578.3	15.3	3150.6	18.7	716.2	4.2	645.9	3.8	16 863.5
1925	11 024.1	57.4	1715.8	8.9	3575.7	18.6	654.6	3.4	591.5	3.1	19 204.9
1926	11 802.7	55.7	2659.7	12.5	4127.7	19.5	649.8	3.1			21 199.4
1927	10 936.0	56.2	1931.1	9.9	4130.6	21.2	631.0	3.2			19 468.5
1928	13 185.0	54.0	2839.1	11.6	4670.1	19.1	1109.9	4.5	371.2	1.5	24 409.4

Fuente: Elaborado con información de las memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público (varios números del *Diario Oficial*).

Debido a ello, el 15 de julio de 1918 se introdujo una reforma a la nueva ley,[135] mediante la cual se restableció el espíritu de la ley original al plantearse que: «cuando las sociedades sean objeto de imposición, se rebajarán en la renta de los socios las utilidades o dividendos que provengan de la sociedad impuesta».

Obsérvese en la tabla 1.8 que, aunque con el nuevo impuesto sobre la renta la contribución de los impuestos directos comenzó a tener cierta importancia, su impacto en la estructura tributaria era mínimo.[136] En 1923, que fue cuando el monto recaudado fue mayor, su contribución a los ingresos fiscales apenas fue del 6.1 % y, en el caso específico del impuesto sobre la renta en particular, la escasa información disponible muestra que su aporte mayor entre 1916 y 1930 fue de apenas 3.1 % en 1920. Aun así, el 28 de diciembre de 1923, mediante un decreto ejecutivo, se eximió a los cultivadores de café y de azúcar del pago del impuesto sobre la renta por las utilidades o beneficios que obtuvieran de la venta de sus cosechas destinadas a la exportación. En compensación se estableció que el café y el azúcar blanca de exportación pagarían, a su paso por los muelles, medio centavo oro por kilo o un cuarto de centavo oro por kilo de azúcar amarilla y panela.[137] Luego, el 24 de junio de 1924, se emitió otro decreto ejecutivo mediante el cual los comerciantes e importadores quedaron también libres de dicho impuesto, en lo relativo a las utilidades por la venta de mercaderías importadas, estableciéndose a estas, en compensación, un gravamen del 2.5 %, tomando como base el valor declarado en las facturas consulares.[138] Como consecuencia de ello, la contribución de los impuestos directos a los ingresos fiscales en los años siguientes experimentó una sensible reducción.

La tabla 1.8 muestra que, durante las tres primeras décadas del siglo XX, más del 70 % de los ingresos tributarios del país todavía provenían de los derechos de importación y de los impuestos aplicados al aguardiente y otros licores. Por su parte, la contribución de los impuestos aplicados a la exportación y los impuestos directos, aunque creció en importancia, casi siempre estuvo por debajo

135 *Diario Oficial* 167, tomo 35, 22 de julio del 1918.

136 Inicialmente bajo el rubro de impuestos directos se incluía, además del impuesto sobre la renta, el fondo de caminos, el impuesto de sucesiones y testamentarías y, curiosamente, la alcabala interior. Luego, el rubro se ajustó, dejando el impuesto sobre la renta y el fondo de vialidad, que vino a sustituir el fondo de caminos.

137 *Diario Oficial* 293, tomo 95, 28 de diciembre de 1923.

138 *Diario Oficial* 41, tomo 100, 19 de febrero 1926. «Mensaje del señor presidente de la República de El Salvador Alfonso Quiñonez Molina en el acto de apertura de sesiones de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional».

del 20 % del monto total recaudado. Esta estructura tributaria era tan chocante que el doctor José E. Suay, secretario de Hacienda y Crédito Público durante la administración de Pío Romero Bosque (1927-1931), en la presentación ante la Asamblea Nacional de la memoria de su cartera de Estado correspondiente al año de 1927, dijo:

> El sistema tributario nacional se sostiene principalmente sobre la base de la tributación indirecta, que viene a representar el 95 % de la producción rentística fiscal. No cabe duda [de] que los encargados de la orientación hacendaria en el país han tenido como más cómodo usar el sistema indirecto de gravámenes por aquello que aparenta ofrecer, de inmediato, una compensación relativa en el consumo del artículo que se adquiere al pagar el producto, o del servicio que se recibe, visible para el contribuyente. Sin embargo, esa facilidad del gravamen no implica necesariamente una distribución justiciera de los cargos, sino que, por el contrario, paga más relativamente a su propia riqueza personal, el que menos posee.[139]

Tres años más tarde, ante el mismo foro, ya en medio de la crisis económica, este funcionario fue todavía más duro:

> La productividad de los impuestos directos ha sido tan escasa que no representan todavía el cuatro por ciento del total de ingresos públicos. Un tal sistema tributario es insostenible en una República que debe vivir conforme a los principios democráticos. La tributación indirecta peca por injusta, porque grava con más fuerza a las clases menos afortunadas del país, siendo también completamente antidemocrática porque ha sido proclamada y sostenida por las clases más ricas, las que se ven muy favorecidas con un tal sistema.[140]

Ajustes fiscales tardíos para un modelo agotado

El sesgo de la política fiscal, y de la política económica en general, en favor de la caficultura se evidenció todavía más en la gestión que se hizo de la economía nacional durante la crisis de los años treinta, que redujo el precio promedio anual del café de ¢ 39.39 por quintal en 1928, a ¢ 33.52 en 1929, ¢ 18.77 en 1930, ¢ 18.27 en 1931 y ¢ 14.93 1932 (figura 1.3).[141] Con la caída del precio del café, se redujo la

139 *Diario Oficial* 70, tomo 104, 22 de marzo de 1928 y CEPAL, *Política tributaria…*

140 *Diario Oficial* 43, tomo 110, 20 de febrero de 1931. «Memoria de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1930».

141 ¢ es el símbolo del colón.

cantidad de divisas que ingresaba al país, lo cual obligó a los bancos comerciales, que entonces tenían capacidad de emitir moneda, a restringir la cantidad de billetes en circulación y a reducir sustancialmente el crédito, provocando una deflación repentina.[142] Para hacer frente a esta situación, el 7 de octubre de 1931, durante el gobierno del presidente Arturo Araujo (1 de marzo al 2 de diciembre de 1931) se emitió un decreto ejecutivo con el propósito de «preservar el oro, ampliar la circulación de moneda y tranquilizar a los deudores de los bancos para que trabajaran sin preocupaciones».[143]

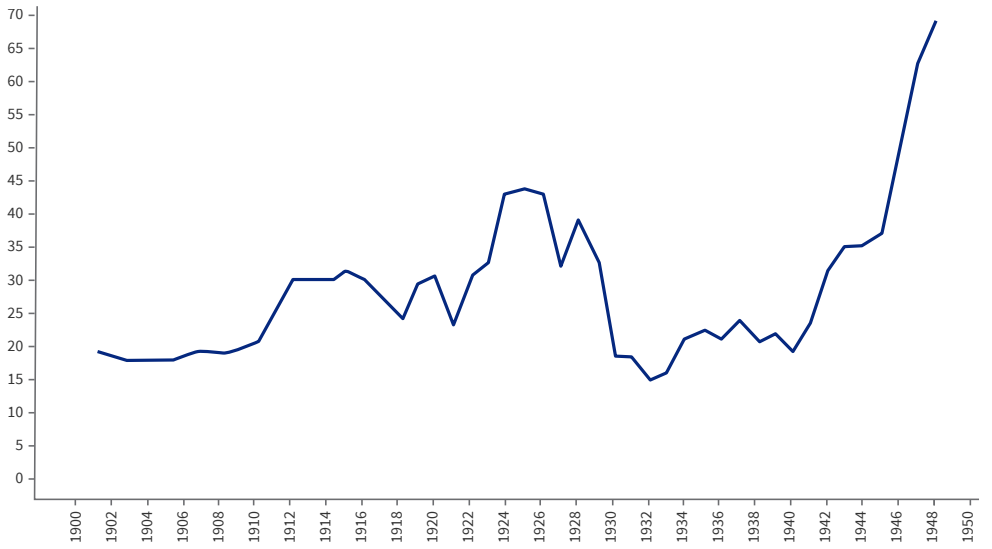
Los alcances de dicho decreto incluían la obligación de guardar bajo sellos del Estado el oro de los bancos; la creación de un Fondo Intangible del Oro en Custodia; la declaración de inconvertibilidad temporal de los billetes emitidos por los bancos; y la obligación para que estos dieran facilidades de crédito a los agricultores, industriales y comerciantes, pusieran en circulación determinada cantidad de billetes, no hicieran efectivos los créditos en cartera contra las personas domiciliadas en la República (siempre que no estuvieran en mora de intereses), no cobraran más del diez por ciento de interés y no elevaran el tipo de cambio de las letras bancarias a más del 105 % de prima. Un par de meses después de la emisión de este decreto, se produjo el golpe de Estado del general Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944). Desde su llegada al poder, Martínez se hizo cargo de la crisis aplicando algunas medidas de emergencia que superan a cualquier versión moderna de ajuste fiscal ortodoxo y sofocando militarmente las diferentes expresiones de descontento social.[144]

142 Dora María Pérez de Calles, *Notas sobre el Banco Central de Reserva de El Salvador en la historia de la banca central,* Boletín económico, Banco Central de Reserva de El Salvador, sin fecha. https://webquery.ujmd.edu.sv/siab/bvirtual/BIBLIOTECA%20VIRTUAL/REVISTAS/B/ADBB0000236.pdf

143 *Diario Oficial* 222, tomo 111, 7 de octubre de 1931.

144 *Diario Oficial* 43, tomo 110, 20 de febrero de 1931. «Memoria del ramo de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1930». La necesidad del ajuste ya había sido advertida un año antes por el entonces ministro de Hacienda, José E. Suay, quien al observar la fuerte caída de en las exportaciones de café, decía: «El problema urgente que hoy se presenta es de reajuste para todo el mundo, es decir: ceñir el presupuesto de los particulares y el de la Nación al límite de las entradas actuales, mientras se sustituye paulatinamente la producción de café con otros productos y se establecen nuevas industrias que nos permitan importar menos productos extranjeros y exportar más productos nacionales».

Figura 1.3. *Precio por quintal de café de 46 kilogramos.* El Salvador, 1900-1950 (En pesos o colones)



Fuente: Elaborado con información de las memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público (varios números del *Diario Oficial*), y anuarios estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC, varios números).

El 5 de enero de 1932, por ejemplo, bajo el considerando de que era «una necesidad absoluta nivelar el presupuesto, disminuyendo los gastos y aumentando los ingresos [… para…] fomentar el trabajo, conservar el orden y la paz interna», se promulgó un decreto ejecutivo que incluía tres disposiciones: la rebaja de un 30 % en las pensiones, jubilaciones, sueldos y demás remuneraciones por servicios personales a cargo del tesoro público;[145] la reducción al mínimo de los demás gastos de la administración pública dentro del menor tiempo posible; y el establecimiento de un impuesto de emergencia bajo la forma de aumento en los derechos de aduana sobre determinadas mercaderías (por ejemplo, cemento, cerillas y fósforos, petróleo refinado, hilo de algodón, radios y fonógrafos, cohetes y cohetillos chinos) o de nuevos impuestos de venta en timbres de ciertos artículos de lujo (por ejemplo, perfumes, champaña, vino espumoso, bebidas espirituosas).[146] El 22 de enero, sin embargo, se produjo el levantamiento indígena/campesino que condujo al gobierno a incrementar el gasto militar.

145 De esta rebaja salarial solo estaban exceptuados los peones por jornal, tropa y clases del Ejército y funcionarios del servicio exterior con remuneración mensual de menos de ¢ 100.

146 *Diario Oficial* 5, tomo 112, 7 de enero de 1932.

El ministro de Hacienda, Miguel Tomás Molina, describía el sombrío panorama socioeconómico del país imperante a principios de 1932 de la siguiente manera:

> Nuestro principal producto de exportación, el café, sin suficiente demanda, liquidaba con precios deprimidos; había escasez de brazos debido a los sucesos comunistas y parte de la cosecha se perdió. Los deudores estaban amenazados con ejecuciones en su mayor parte y muchos de ellos se vieron pasar de la simple amenaza a la ejecución efectiva: los tribunales de justicia estaban atestados de juicios iniciados. La circulación monetaria cada vez más escasa hacía subir el valor de la moneda en el mercado interior, recrudeciéndose la deflación y con ella el valor de la propiedad inmueble. El desequilibrio de nuestra balanza económica, proveniente en gran parte de deudas contraídas en el exterior en el período precrítico había hecho subir el cambio hasta cerca del 200 % de prima, sin alcanzarse a prever hasta qué altura llegaría y así se presentaba el fenómeno muy natural, de que, mientras nuestra moneda tenía muy alto precio en el mercado interior, su precio era bajo con relación al dólar, dando lugar este fenómeno a situaciones embarazosas entre acreedores y deudores.[147]

Partiendo de este diagnóstico, el gobierno centró su atención en dos problemas: uno de carácter fiscal, que consistía en la dificultad para honrar las deudas contraídas, en medio de una drástica reducción de los ingresos tributarios (tabla 1.9); y el otro, de carácter socioeconómico, que consistía en el revuelo general que ocasionaban las demandas de pagos por obligaciones vencidas de los particulares y la dificultad para pagar a los servidores de la nación.[148]

Tabla 1.9. *Ingresos tributarios y principales fuentes de origen.* El Salvador, 1928-1948
(En miles de colones y porcentajes)

Año	Renta de importación		Renta de exportación		Renta de licores*		Impuestos directos		Impuesto sobre la renta		Ingresos tributarios totales
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1928	13 185.0	54.0	2839.1	11.6	4670.1	19.1	1109.9	4.5	371.2	1.5	24 409.4
1929	12 977.8	51.9	3163.2	12.7	4525.0	18.1	1459.2	5.8	607.8	2.4	24 994.2
1930	9914.7	47.5	3922.3	18.8	3550.7	17.0	1234.6	5.9			20 888.2
1931	8215.2	49.0	3743.3	22.3	2915.7	17.4	1420.1	8.5	542.6	3.2	16 752.1
1932	7071.3	48.4	1966.0	13.4	2152.2	14.7	694.8	4.8	450.5	3.1	14 623.7
1933	8297.1	51.3	2932.6	18.1	2258.8	14.0	873.0	5.4	570.6	3.5	16 162.4
1934	5003.3	39.3	3297.5	25.9	2461.6	19.3	923.4	7.3	557.2	4.4	12 728.3

147 *Diario Oficial* 49, tomo 114, 28 de febrero de 1933. «Memoria del ramo de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1932».

148 Ibíd.

Año	Renta de importación		Renta de exportación		Renta de licores*		Impuestos directos		Impuesto sobre la renta		Ingresos tributarios totales
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1935	8816.5	47.4	3442.3	18.5	2266.3	12.2	803.8	4.3	461.1	2.5	18 600.0
1936	8390.8	62.4	265.9	2.0	1674.3	12.4	757.1	5.6	590.4	4.4	13 451.9
1937	9632.6	60.8	2699.6	17.0	1751.1	11.1	685.0	4.3	490.7	3.1	15 841.5
1938	11 664.2	59.2	2067.8	10.5	2198.3	11.2	928.8	4.7			19 700.0
1939	5518.4	29.4	208.6	1.1	2176.7	11.6	646.0	3.4			18 800.0
1940	9210.0	52.8	1520.0	8.7	3340.0	19.2	1760.0	10.1	690.0	4.0	17 430.0
1941	9214.3	52.4	892.4	5.1	1953.6	11.1	2055.1	11.7			17 600.0
1942	7779.0	42.0	1374.9	7.4	2384.7	12.9	2384.9	12.9	1582.4	8.6	18 500.0
1943	9700.2	45.1	1471.5	6.8	2896.3	13.5	2386.2	11.1			21 500.0
1944	9719.8	37.5	4423.7	17.1	3658.4	14.1	3340.8	12.9			25 889.1
1945	11 242.0	42.1	1776.0	6.7	3824.6	14.3	4418.0	16.5			26 700.0
1946	15 030.0	40.9	4500.0	12.3	4632.7	12.6	4900.0	13.3	2660.0	7.2	36 720.0
1947	24 530.0	48.7	7220.0	14.3	5130.4	10.2	4750.0	9.4	2960.0	5.9	50 370.0
1948	24 960.0	45.8	9380.0	17.2	5505.8	10.1	5400.0	9.9	3120.0	5.7	54 450.0

* Incluye recaudación de impuesto a la cerveza desde 1932.

Fuente: Elaborado con información de las memorias de los ramos de Hacienda y Crédito Público publicadas en varios números del *Diario Oficial* de El Salvador, y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*…

En el ámbito fiscal, la problemática en términos concretos era el resultado de tres situaciones: una fuerte caída en los ingresos tributarios, los cuales entre 1929 y 1931 disminuyeron en 33 %, pasando de ¢ 24 994.2 miles en el primer año a ¢ 16 752.1 miles en el último (tabla 3.9); el aumento repentino del gasto militar asociado a las acciones de represión del levantamiento indígena/campesino; y el encarecimiento del servicio de la deuda pública, estimada en ¢ 46 580.7 miles a fines de 1931, de la cual el 74.7 % (¢ 34 786.6 miles) correspondía a un empréstito suscrito en 1922 con *The National City Company of New York*, cuyos intereses y amortización tenían que ser pagados en dólares estadounidenses a un tipo de cambio ascendente.[149] La incidencia de este empréstito en las finanzas públicas era tal que, según Marroquín, los pagos en concepto de intereses y amortización llegaron algunos años

149 *Diario Oficial* 44, tomo 94, 22 de febrero de 1923. Dicho empréstito fue suscrito el 24 de julio de 1922 con el señor Minor Cooper Keith, en representación de The United Fruit Co. y The International Railways of Central America, por un monto de 16 500 000 pesos oro, con el propósito de unificar las deudas del Estado.

a absorber hasta el 30 % de las rentas del Estado.[150] La combinación de estas tres situaciones, según el ministro Molina, colocó al país frente a un dilema:

> O se pagaban los compromisos anteriores, y entonces no serían suficientes las rentas restantes para atender la vida de la nación, con lo que podía provocarse un colapso que a la larga vendría a perjudicar a los mismos acreedores; o se suspendían los pagos a los acreedores, para inocular la savia que necesitaba el organismo de la nación a fin de fortalecerlo en el más breve tiempo posible para que pudiera continuarse cumpliendo rigurosamente con los compromisos adquiridos.[151]

En línea con este razonamiento, lo primero que hizo el gobierno, usando como argumento «las gravísimas circunstancias creadas por el movimiento comunista que se inició con serias pérdidas de vidas y propiedades particulares y con amenazas de destruir la vida misma del Estado», fue promulgar un decreto ejecutivo, el 25 de enero de 1932, mediante el cual incautó de forma temporal «todos los pagos a cuenta de pólizas de exportación e importación que anteriormente se hacían al Representante Fiscal del Empréstito», trasladándolos a un delegado especial de la Tesorería General de la República nombrado por el Ministerio de Hacienda para que el gobierno pudiera hacer uso de ellos.[152] El gobierno, sin embargo, consciente de que el argumento inicial no era ya justificable, emitió el 27 de febrero de 1932 un nuevo decreto ejecutivo[153] en el que, ahora sí, aduciendo la grave situación por la que estaban atravesando las finanzas públicas, acordó «suspender temporalmente el servicio de la deuda representada por el empréstito contratado el 22 de junio de 1922» y renegociarlo después con los acreedores estadounidenses. De manera complementaria, mediante decretos legislativos del 31 de agosto de 1932 y del 1 de marzo de 1933,[154] se autorizó la bonificación de ¢ 8 millones de la deuda interna, con lo cual, además de aliviar las cargas financieras

150 Alejandro D. Marroquín, «Estudio sobre la crisis de los años treinta en El Salvador», *Anuario de Estudios Centroamericanos* 3, 1977, 115-160. http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3818.

151 *Diario Oficial* 49, tomo 114, 28 de febrero de 1933. «Memoria del ramo de Hacienda…».

152 *Diario Oficial* 22, tomo 112, 27 de enero de 1932.

153 *Diario Oficial* 49, tomo 112, 27 de febrero de 1932. Con el objeto de obtener respaldo ante una medida de tanta relevancia, el ministro de Hacienda se reunió un día antes con connotadas personas de la época, tales como Rodolfo Duke, Bartolo Daglio, Benjamín Bloom, Ángel Guirola, Herbert de Sola, Miguel Dueñas, Santiago Letona, Enrique Córdova, Raúl Arango, Bernardo Sequeira, Benjamín González, José Luis Gray, Roberto Álvarez, Francisco Dueñas, Salvador Gallegos, Roberto Aguilar, Carlos García Prieto y Gustavo Vides. *Diario Oficial* 49, tomo 114, 28 de febrero de 1933. «Memoria del ramo de Hacienda».

154 *Diario oficial* 254, tomo 118, 8 de septiembre de 1932 y 54, tomo 114, 6 de marzo de 1933.

del Estado y salvar el crédito público, se disminuyó la incertidumbre en la que se encontraban muchos de sus acreedores.[155]

Con relación al segundo problema, el ministro reconocía que el decreto del 7 de octubre de 1931 había sido eficaz para frenar la salida del oro, pero advertía que la situación de los deudores, lejos de aliviarse, se había vuelto todavía más crítica, debido a que los bancos no cumplían con las obligaciones estipuladas, ya que les exigían el pago de sus obligaciones en oro acuñado o en giros sobre el exterior. Producto de ello, agregaba:

> Los deudores no conseguían créditos por ninguna parte y el valor de sus propiedades se encontraba con una depresión que llegaba al 50 %, al grado de que no había garantías suficientes para los créditos contraídos con anterioridad a la crisis.[156]

Para enfrentar el problema, el 12 de marzo de 1932 fue promulgado, en sustitución, un decreto legislativo que otorgaba una moratoria general hasta el 30 de junio de 1936 para amortizar todas las deudas contraídas hasta esa fecha y obligaba a los bancos a rebajar hasta un 40 % el tipo de interés estipulado en los contratos, pero nunca por debajo del 6 % anual. Esta ley fue luego objeto de varias reformas (decretos legislativos del 13 de abril, 28 de mayo y 25 de junio), hasta que, para evitar problemas de comprensión e interpretación, el 14 de noviembre se optó por promulgar el decreto legislativo n.º 71,[157] correspondiente a la *Ley de Emergencia*, que consolidó el contenido de estas en un solo cuerpo legal. Aunque esta nueva legislación fue mucho más efectiva para salvar de la bancarrota a muchos cafetaleros que eran forzados a entregar sus propiedades mediante la ejecución de las hipotecas, no fue suficiente para resolver el problema. Debido a ello, el 3 de septiembre de 1935 se promulgó el decreto legislativo n.º 99,[158] correspondiente a la *Ley de Liquidación de Deudas Privadas Anteriores al 12 de marzo de 1932*, que reguló la forma de pago de todas las obligaciones contraídas antes de esa fecha mediante un sistema de cuotas anuales que permitía liquidar el adeudo en quince

155 El 13 de mayo de 1933, la Asamblea Nacional ratificó un convenio suscrito por el gobierno mediante el cual se comprometió a reanudar el pago de los intereses de la deuda externa (*Diario Oficial* 112, tomo 114, 20 de mayo de 1933). Más adelante, el 11 de mayo de 1936 se promulgó otro decreto legislativo para ratificar un nuevo convenio en el que el gobierno acordaba la reanudación del servicio completo de la deuda externa, es decir, amortización e intereses (*Diario Oficial* 105, tomo 120, 13 de mayo de 1936). Sin embargo, el 26 de noviembre de 1937, ante una nueva caída de los precios del café, se promulgó otro decreto legislativo que suspendió otra vez el servicio de la deuda externa a partir del 1 de enero de 1938 (*Diario Oficial* 256, tomo 123, 29 de noviembre de 1937).

156 *Diario Oficial* 49, tomo 114, 28 de febrero de 1933. «Memoria del ramo de Hacienda».

157 *Diario Oficial* 251, tomo 113, 17 de noviembre de 1932.

158 *Diario Oficial* 193, tomo 119, 4 de septiembre de 1935.

años y medio a partir del 31 de marzo de 1936. Por su parte, los intereses fueron reducidos al 3 % anual, con la obligación de pagarse por semestres o trimestres vencidos, según la naturaleza del crédito.[159]

Consciente de que, ante la dimensión de la crisis, el liberalismo económico era inoperante y «los principios clásicos de la Economía están en derrota»,[160] el gobierno del general Martínez desarrolló un andamiaje institucional iniciado en la administración de Pío Romero Bosque (1927-1931) y adoptó algunas medidas puntuales que fueron fundamentales para superar la crisis de la caficultura y para dar un nuevo impuso a la diversificación agrícola y a la incipiente industrialización.

Por ejemplo, el 23 de julio de 1928, había sido promulgado un decreto legislativo que, aprovechando las altas cotizaciones del café en los mercados internacionales, introdujo un nuevo gravamen de 0.75 pesos oro americano por cada 100 kilogramos de café exportado. El decreto agregaba que dicho impuesto se aplicaría sobre la base de una cotización mínima de 20 pesos oro americano por quintal de café lavado y que disminuiría proporcionalmente cuando los precios fueran menores.[161] Luego, el 11 de enero de 1930, poco después de haberse fundado la Sociedad de Defensa del Café,[162] a la que se adhirieron todos los productores del país, se promulgó un decreto ejecutivo en el que se determinaba que, del gravamen antes mencionado de 0.75 pesos oro americano por cada 100 kilogramos de café exportado, 0.25 se destinarían a la fundación del Banco Hipotecario, 0.25 al fisco y los otros 0.25 a dicha sociedad.[163] En medio de la crisis, el 26 de julio de 1933 se promulgó el decreto legislativo n.º 142, correspondiente a la *Ley de Defensa del Café*, por medio de la cual se declaró bajo protección y salvaguardia del Estado el cultivo, producción, beneficiado y comercialización de dicho producto; se creó, para tales efectos, la Comisión de Defensa del Café Salvadoreño, asignándosele plenos poderes para diseñar e implementar políticas y planes sectoriales aplicables a los productores

159 Marroquín, «Estudio sobre la crisis».

160 *Diario Oficial* 62, tomo 116, 15 de marzo de 1934. «Memoria de los ramos de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1933». Así calificaba la situación el ministro de Hacienda Carlos Menéndez Castro, que sucedió a Molina.

161 *Diario Oficial* 180, tomo 105, 9 de agosto de 1928.

162 La Sociedad de Defensa del Café fue fundada el 18 de diciembre de 1929.

163 *Diario Oficial* 127, tomo 108, 6 de junio de 1930. La Sociedad de Defensa del Café cambió su nombre por el de Asociación Cafetalera de El Salvador, cuyos estatutos fueron aprobados el 4 de abril de 1930. En estos se establece que su fin esencial es el estudio de los problemas relativos a la producción, distribución y consumo del café de origen salvadoreño y que cooperará e intervendrá en la organización del Banco Hipotecario. De esto último se deduce que las políticas para enfrentar la crisis eran diseñadas conjuntamente entre los caficultores y el gobierno.

que se afiliaran voluntariamente, así como un presupuesto equivalente a 0.05 pesos oro americano por cada 100 kilogramos de café exportado.

Más adelante, el 24 de mayo de 1934, mediante el decreto legislativo n.º 43 se introdujeron *Reformas a la Ley de Defensa del Café Salvadoreño,* en las que, además de encomendarle a la Asociación Cafetalera de El Salvador las funciones de la Comisión de Defensa del Café Salvadoreño y de obligarle a organizar una oficina central de ventas, se le trasladaron los haberes de la comisión, así como las rentas de los 0.05 pesos oro por cada 100 kilogramos de café exportado. Además, la Asociación Cafetalera de El Salvador fue declarada fundación de utilidad pública.[164]

Tres innovaciones institucionales de gran trascendencia también apoyadas con las endebles finanzas del Estado fueron la creación del Banco Central de Reserva de El Salvador y del Banco Hipotecario en 1934, y del sistema de cajas de crédito a partir de 1940. Con esta nueva institucionalidad, como se verá más adelante, por fin se creaban las condiciones para atender las necesidades de los pequeños y medianos productores, quienes, pese a la expansión de la banca comercial iniciada en la década de 1880, en su mayoría, seguían sin más alternativa de financiamiento que el crédito usurario.

En materia cambiaria, ante las fuertes fluctuaciones que registraba el precio del dólar desde el estallido de la crisis en 1929, el 25 de agosto de 1933, se promulgó un decreto legislativo que imponía de forma temporal el control de cambios. La medida, sin embargo, no fue sancionada por el órgano ejecutivo, debido a la oposición de los grandes caficultores y de los bancos, quienes sostenían que, si el tipo de cambio se fijaba en un nivel que no dejara beneficios a los productores, estos abandonarían sus cultivos. Al dejarse flotar libremente el tipo de cambio en un momento de crisis, este se volvió inestable y con marcada tendencia a la devaluación. Por ejemplo, antes de la crisis, el tipo de cambio promedio era de ¢ 2.00 por USD 1.00;[165] para 1932, se había elevado a ¢ 2.54 por USD 1.00; en 1933, fue de ¢ 2.92 por USD 1.00; mientras que, para 1934 alcanzó un valor promedio de ¢ 3.50 por USD 1.00.[166] Luego, como consecuencia de las intervenciones oportunas del Banco Central de Reserva, el tipo de cambio se fue reduciendo hasta estabilizarse a mediados de 1935 en ¢ 2.50 por USD 1.00, el cual se mantuvo inalterado por más de 40 años.

164 *Diario Oficial* 118, tomo 116, 30 de mayo de 1934.

165 *Diario Oficial* 156, tomo 39, 20 de julio de 1920. En seguimiento al establecimiento del talón de oro o patrón oro el 19 de septiembre de 1919, el 15 de julio de 1920 fue promulgado un decreto legislativo mediante el cual el colón fue adoptado como unidad teórica del sistema monetario salvadoreño, fijándose el tipo de cambio en dos colones por un dólar de los Estados Unidos de América.

166 Marroquín, «Estudio sobre la crisis».

Además, debido a la falta de rentabilidad que aún reportaba la caficultura, el 20 de junio de 1935 se promulgó un decreto legislativo mediante el cual el conjunto de impuestos que se aplicaba a la exportación de café, que para entonces sumaba 3.27 pesos oro americano por cada 100 kilogramos, fueran suprimidos temporalmente.[167] En sustitución, se estableció un nuevo impuesto de USD 0.82 por cada 100 kilogramos, de cuya recaudación, USD 0.05 se destinarían a la Asociación Cafetalera de El Salvador y USD 0.77 al Banco Hipotecario de El Salvador.[168]

Por otra parte, en seguimiento a la suscripción por parte del país del Convenio Interamericano del Café,[169] que estableció un sistema de cuotas entre los países productores del continente para dividirse equitativamente los mercados en los Estados Unidos de América y el resto del mundo, el 20 de diciembre de 1940, la Asamblea Legislativa promulgó la *Ley de Creación del Departamento de Exportaciones de Café.*[170] Este departamento, según la ley, contaría con dos instancias: a nivel decisorio, el Comité de Exportaciones de Café, cuya responsabilidad sería ejecutar el Convenio Interamericano del Café y demás arreglos relacionados con este; y a nivel operativo, la Oficina de Control de Exportaciones, responsable de llevar el registro para la inscripción de contratos relacionados con la exportación de café, calificar los cafés de las diferentes cuotas, cumplir y hacer cumplir las disposiciones dictadas por el comité, entre otras. Esta ley también establecía que los impuestos a la exportación de café serían dos: USD 0.95 por cada 100 kilogramos de exportación, de los cuales USD 0.12 irían al fondo general de la nación y USD 0.83 al Banco Hipotecario; y 4 kilogramos en café por cada 100 kilogramos exportados, que serían comercializados por el Banco Hipotecario, cuyos ingresos serían destinados para el funcionamiento del Departamento de Exportaciones de Café.

Tomando como base un proyecto elaborado por la junta de gobierno de la Asociación Cafetalera de El Salvador, el 3 de noviembre de 1942, sin embargo, se promulgó el decreto legislativo n.º 71 correspondiente a la *Ley de Creación de la Compañía Salvadoreña del Café, S. A.*[171] para canalizar recursos financieros a la ca-

167 *Diario Oficial* 144, tomo 119, 2 de julio de 1935. Según estimaciones del gobierno, esta medida generó a los cafetaleros un beneficio anual de aproximadamente dos millones de colones.

168 El 26 de noviembre de 1937, luego de que una recuperación de los precios del café fue interrumpida por una caída sensible, el gobierno redujo en un 67 % el impuesto a la exportación del grano adquirido en fecha posterior a noviembre de ese año y que fuese exportado hasta el 31 de octubre de 1938 (*Diario Oficial* 256, tomo 123, 29 de noviembre de 1937).

169 Este convenio fue suscrito en Washington, el 28 de noviembre de 1940.

170 *Diario Oficial* 290, tomo 129, 23 de diciembre de 1940.

171 *Diario Oficial* 251, tomo 133, 17 de noviembre de 1942.

ficultura y regular los precios del producto y su comercialización. De acuerdo con la ley, al quedar constituida la compañía, esta asumiría la ejecución del Convenio Interamericano del Café y quedaría suprimido el Departamento de Control de Exportaciones de Café. También quedarían suprimidos el Comité de Exportaciones de Café y la Oficina de Control de Exportaciones, ya que sus funciones serían ejercidas por la junta directiva y por el gerente de la Compañía Salvadoreña de Café, S. A., respectivamente. En la ley también se establecía que la compañía sería una sociedad anónima[172] que participaría en el comercio del café y que sus utilidades serían usadas, en parte, para crear un fondo de reserva denominado Fondo Regularizador del Café que permitiría contrarrestar las dificultades enfrentadas periódicamente por el gremio cafetalero cuando los precios fueran inferiores a los costos de producción.

Superada la crisis de la caficultura, el 11 de noviembre de 1943 se promulgó el decreto legislativo n.º 77,[173] mediante el cual se estableció un impuesto sobre la exportación del café, el cual sería de ¢ 0.13 si el precio internacional se situaba entre USD 9.00 y USD 9.24 por quintal de 46 kilogramos de café exportado y aumentaría progresivamente hasta llegar a ¢ 5.19, si dicho precio se ubicara entre USD 15.75 y USD 15.99, como máximo. Con esta reforma, el gobierno de Martínez pretendía hacer más equitativo el sistema tributario y acelerar el pago de la deuda pública, ya que, según el decreto, la recaudación del impuesto se destinaría «exclusivamente para el servicio de intereses y amortizaciones de las deudas que tenga el Estado […] inclusive lo que falta para completar […] el Fondo de Garantía del Banco Hipotecario de El Salvador». Luego, debido al mejoramiento de la situación fiscal y a que los precios del café subieron muy por encima del máximo previsto de USD 15.99, mediante los decretos legislativos n.º 190, del 12 de diciembre de 1946; n.º 222, del 6 de octubre de 1947; y n.º 258, del 28 de noviembre de 1947,[174] se flexibilizó el uso de la recaudación del impuesto para poder atender las necesidades de la administración pública, se derogó el impuesto progresivo y se estableció un impuesto de ¢ 7.00 sobre cada quintal de café que se exportara durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 1947 y el 31 de octubre de 1948.

172 La sociedad anónima tendría un capital de ¢ 252 000 en acciones de ¢ 200 cada, distribuidas de la siguiente manera: 900 de la Asociación Cafetalera de El Salvador (serie «A»), 300 del Banco Hipotecario de El Salvador (serie «B») y 60 de accionistas particulares (serie «C»).

173 *Diario Oficial* 249, tomo 135, 12 de noviembre de 1943. El decreto también eliminó todos los impuestos sobre el café que para entonces se encontraban vigentes.

174 *Diario Oficial* 276, tomo 141, 13 de diciembre de 1946; 221, tomo 143, 7 de octubre de 1947; y 2, tomo 144, del 7 de enero de 1948. Los decretos se publicaron respectivamente en estos diarios oficiales.

Aparte del café, otros rubros que fueron objeto de políticas de ordenamiento institucional durante la administración de Martínez fueron el azúcar y el algodón, los cuales más adelante pasaron a engrosar los denominados productos tradicionales de exportación.

En el caso del azúcar, como parte de las medidas de emergencia adoptadas frente a la crisis económica, el 6 de diciembre de 1932 el poder ejecutivo emitió un decreto mediante el cual creó la Comisión de Defensa de la Industria Azucarera Centrifugada.[175] Sus principales funciones eran establecer anualmente las cuotas proporcionales que cada ingenio podía vender en el consumo local, fijar el precio máximo del producto y regular la producción. El decreto establecía, además, que la comisión estaría integrada por dos representantes del gobierno (el subsecretario de Agricultura y el director general de contribuciones del Ministerio de Hacienda, Industria y Comercio) y tres representantes del sector azucarero; y que las decisiones se tomarían por mayoría simple. El 1 de junio de 1933, mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 68,[176] se ratificó la creación de la comisión y se le otorgaron amplias facultades para limitar y controlar la producción, expendio, extracción, tránsito, almacenaje y valorización del azúcar producida en el país. Adicionalmente, se encomendó al poder ejecutivo elaborar el reglamento orgánico de la comisión, el cual fue decretado el 8 de junio de 1933.[177]

Más adelante, mediante el decreto legislativo n.º 253 del 5 de diciembre de 1945,[178] aprovechando los buenos precios del producto en los mercados internacionales, se estableció un impuesto de ¢ 2.00 por quintal de azúcar blanca o amarilla consumida en el país y de ¢ 3.00 por quintal exportado y se derogó el decreto legislativo n.º 130 del 13 de julio de 1932,[179] en el que se había creado un impuesto de ¢ 1.00 por quintal de azúcar blanca o amarilla consumida en el país, destinado al fondo de mejoramiento social. Luego, el 28 de diciembre de 1946, mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 215,[180] se estableció un nuevo impuesto de ¢ 2.00 por cada quintal de azúcar blanca o amarilla consumido en el país, se fijaron los precios máximos de ambos tipos de azúcar, se determinaron las multas a aplicar a quienes irrespetaran los precios máximos establecidos y se autorizó al gobierno para crear una cuota reguladora y evitar cualquier alza en los precios.

175 *Diario Oficial* 279, tomo 113, 8 de diciembre de 1932.
176 *Diario Oficial* 125, 5 de junio de 1933.
177 *Diario Oficial* 135, 16 de junio de 1933.
178 *Diario Oficial*, 20 de diciembre de 1945.
179 *Diario Oficial* 162, 16 de julio de 1932.
180 *Diario Oficial* 4, tomo 142, del 8 de enero de 1947.

En el caso del algodón, un hito importante fue la creación de la Cooperativa Algodonera Limitada por un grupo de productores el 10 de julio de 1940 con el propósito de centralizar la producción y expendio de la fibra. A los pocos meses de su creación, la cooperativa logró firmar un pacto de honor con los industriales en el que estos se comprometieron a hacerle compras únicamente a ella, a precios que guardaran relación directa con precios del algodón en el mercado mundial.[181] El gobierno, por su parte, enterado del descubrimiento de medicinas contra la malaria y la fiebre amarilla y de insecticidas más eficaces para combatir la oruga y el gorgojo del algodón (picudo), así como de la creciente demanda de tejidos iniciada durante la Segunda Guerra Mundial, decidió apoyar a la cooperativa para promover la expansión del cultivo y el establecimiento de una industria textil doméstica. Para ello, primero, mediante el decreto legislativo n.º 50 del 14 de mayo de 1942,[182] se declaró de utilidad pública el control para el cultivo, beneficio y venta de algodón; se otorgó a la Cooperativa Algodonera el monopolio para vender todo el algodón que se usaría para fabricar hilados y tejidos en el territorio salvadoreño, se derogaron todas las leyes y reglamentos que estaban en vigencia sobre dicho cultivo y se asignó al poder ejecutivo la responsabilidad de fijar en un reglamento las nuevas disposiciones que regularían dicha actividad. Dicho reglamento fue emitido dos días después y publicado en el mismo *Diario Oficial*, a través de un decreto ejecutivo. Sus principales disposiciones establecían que toda persona que deseara cultivar algodón debía solicitar licencia previamente al Ministerio de Agricultura, certificar ser miembro de la Cooperativa Algodonera y permitir que sus plantaciones fueran inspeccionadas por las autoridades gubernamentales y por la cooperativa. Además, en el reglamento se normaba el proceso de certificación de las semillas, las fumigaciones o desinfecciones, las épocas de siembra y cosecha, la incineración de los rastrojos y el combate de plagas.

El decreto legislativo n.º 216 del 28 de diciembre de 1946, por su parte, estableció un gravamen de un ¢ 1.00 por quintal de algodón oro producido para apoyar la organización y funcionamiento de la Escuela Superior de Agricultura; mientras que el decreto legislativo n.º 217, del mismo día, extendió a la Cooperativa Algodonera la facultad de exportar, de manera exclusiva, los excedentes de producción.[183]

181 Francisco José Guerrero, «Consideraciones sobre la organización económica salvadoreña» (tesis presentada para optar al título de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 1953).

182 *Diario Oficial* 110, tomo 132, 22 de mayo de 1942.

183 *Diario Oficial* 5, tomo 142, 9 de enero de 1947.

Como producto de estas y otras disposiciones posteriores, la Cooperativa Algodonera Limitada llegó a adquirir la capacidad de apoyar a los productores mediante el otorgamiento de préstamos, venta de semilla mejorada e insecticidas, servicio de fumigación por avioneta, compra del producto, control del desmote, clasificación del producto y comercialización del mismo tanto en el mercado interno como en el de exportación.[184] La cooperativa era también responsable de regular el cultivo otorgando licencias anuales a los plantadores, de aprobar los procedimientos de control de insectos y de fumigación de semillas, así como de establecer los requisitos para quemar o arar los campos de algodón después de la cosecha.[185]

Como parte de los esfuerzos por disminuir la extrema dependencia del café que presentaba la economía, durante el gobierno de Martínez también se apostó deliberadamente por una política comercial de corte proteccionista y por intensificar el otorgamiento de rebajas o exenciones temporales de impuestos a empresarios interesados en establecer nuevas industrias en el país. Las memorias anuales de la Secretaría de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio presentadas entre 1933 y 1944 dan cuenta de la enorme cantidad de solicitudes de prerrogativas solicitadas y, en su mayor parte concedidas, por parte de empresarios de rubros diversos tales como los textiles y la confección, el cemento, las harinas, la cerveza, el calzado, los productos de hule, los aceites y los lubricantes, los productos de yute y henequén, las pastas dentífricas, los cosméticos, los ladrillos y las losas.

Un aspecto importante de destacar es que, como consecuencia de la creación de entidades como el Banco Central de Reserva, el Banco Hipotecario, la Asociación Cafetalera de El Salvador y la Compañía Salvadoreña del Café, financiados en gran medida con los impuestos a la exportación de café, la contribución de los derechos de exportación en los ingresos tributarios totales aumentó de un promedio de alrededor de 10 % antes de la crisis a un promedio de 15 % en los años subsiguientes (tabla 1.9). El mayor cambio en la estructura tributaria luego de la crisis, sin embargo, se produjo como consecuencia de dos reformas legales. La primera, promulgada en 1940,[186] consistió en una subida de la tasa marginal del impuesto sobre la renta y en un aumento en el número de escalones. La ley vigente obligaba al pago de dicho

184 Luis Méndez Novoa, «El cultivo del algodón en El Salvador», en *Seminario sobre tecnología y problemática del cultivo del algodón* (San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG] e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 1985), 1-16.

185 Browning, *El Salvador…*, 376-379.

186 *Diario Oficial* 75, tomo 130, 2 de abril de 1941. «Memoria de los ramos de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1940».

impuesto a toda persona con rentas netas superiores a ¢ 2000.00, partiendo de una tasa del 2 % sobre el primer millar imponible, la cual aumentaba en medio punto porcentual sobre cada millar siguiente, hasta llegar a un valor máximo de 6 % para quienes percibieran ¢ 8000.00 o más; con la reforma, se conservó esa misma tabla hasta ¢ 9000.00, pero a partir del décimo millar la tasa aumentaba gradualmente hasta un máximo de 20 % sobre las rentas mayores a ¢ 50 000.00. La otra reforma, que tuvo como resultado una fuerte disminución en la evasión de impuestos directos (y del impuesto sobre la renta en particular), fue la promulgación del decreto legislativo n.º 42, del 19 de abril de 1942, cuyo artículo único establecía que:

> Para que sea tramitada cualquier solicitud de servicio telefónico; de matrícula de automóviles y automotores en general; de iniciación de trabajos en ingenios de azúcar, de beneficios de café, de beneficios de algodón y de licencia para cultivos de algodón, el solicitante deberá comprobar, por medio de constancia expedida por la Dirección General de Contribuciones, que está solvente con el fisco por impuestos de renta y vialidad. La infracción a lo dispuesto en este artículo hará incurrir al funcionario culpable en una multa del doble del impuesto que corresponda al contribuyente.[187]

Obsérvese de nuevo en la tabla 1.9 que, como consecuencia de estas reformas, el aporte del impuesto sobre la renta a los ingresos tributarios totales aumentó de niveles ínfimos cercanos al 3 % antes de la vigencia de dicho decreto a más de 12 % a finales de la década de los cuarenta. Estos resultados permiten concluir que, si los productos de exportación y los ingresos hubieran sido gravados con más contundencia desde el siglo XIX, dentro de una política de equilibrio presupuestario, el país no hubiese tenido necesidad de incurrir en un uso abusivo de la deuda pública como el observado hasta finales de la década de los veinte.

Por otra parte, en la estructura del gasto público, los aspectos más destacados durante la primera mitad del siglo XX fueron cuatro: el alto peso del servicio de la deuda pública (crédito público) y de los gastos en defensa y seguridad (Ejército y Guerra), la permanencia de bajos niveles de gastos en educación y salud (Instrucción Pública y Beneficencia) y la importancia creciente de los gastos en la cartera de Fomento (tabla 1.7).

La importancia creciente de la cartera de Fomento desde finales del siglo XIX estuvo relacionada principalmente con los pagos asociados a las concesiones otorgadas a las empresas que estuvieron a cargo de la construcción y operación del

187 *Diario Oficial* 84, tomo 32, 4 de mayo de 1942.

sistema ferroviario nacional. Este sistema fue completado en 1920 por la empresa norteamericana International Railways of Central America (IRCA) con la construcción de la línea férrea que unió al oriente del país con San Salvador, llegando hasta Metapán, para luego conectarse con los ferrocarriles guatemaltecos propiedad de la misma empresa. Los avances en el sistema ferroviario, hasta entonces, no habían sido acompañados de progresos similares en la red de caminos y carreteras. Tanto es así que, en su mensaje a la Asamblea Nacional durante la apertura de sus sesiones ordinarias de 1926, el presidente Alfonso Quiñónez Molina señalaba:

> Defectuosa es hasta hoy la explotación de las riquezas naturales del país y lento nuestro comercio terrestre, debido a que carecemos de un buen sistema de caminos. Tan grave deficiencia en la vida nacional no se conforma con los anhelos patrios de progreso y, por otra parte, obstaculiza la acción del Poder Público en beneficio de muchos centros urbanos que por sus condiciones propias tienen reservado un floreciente porvenir. Hechas por el Ejecutivo estas consideraciones, se resolvió a enfrentar los complejos problemas que entraña la construcción de una red de carreteras de moderno estilo, dispuesta de modo que las ciudades importantes de la República, las más ricas zonas productoras y los lugares de exportación queden unidos por las diversas ramificaciones del sistema general.[188]

Para tal finalidad, el 30 de abril de 1925 la Asamblea Nacional había promulgado la *Ley de Vialidad*, cuyas disposiciones principales eran las siguientes: establecer una contribución obligatoria anual en dinero o especie, denominada «Servicio de caminos», destinada a la construcción y conservación de caminos, la cual sería aplicable a todas las personas mayores de 18 años residentes en el territorio de la República, y guardaría relación con la capacidad económica de los contribuyentes, con un máximo de 300 días y un mínimo de 1.5 días; crear e integrar Juntas de Caminos departamentales y en cada cabecera de distrito; distribuir los fondos recaudados entre arterias principales (40 %), caminos nacionales (40 %) y caminos vecinales (20 %); y derogar la *Ley del Fondo de Caminos*.

La importancia asignada a los caminos y carreteras también era compartida por Martínez, quien en su mensaje a la Asamblea Nacional de 1937 afirmaba:

> No se concibe la vida culta de los pueblos sin una red completa de modernas carreteras; y afán de mi gobierno es el de ensanchar la red caminera cuanto sea posible, a fin de que, en pocos años, esté cruzado el país por el mayor número de vías de primer orden.[189]

188 *Diario Oficial* 41 tomo 100, 19 de febrero de 1926.
189 *Diario Oficial* 35, tomo 122, 15 de febrero de 1937.

Producto de esta visión sobre los caminos y carreteras, para 1950 El Salvador contaba con una red vial integrada por 350 kilómetros de carreteras pavimentadas, 400 kilómetros de carreteras sin pavimentar, pero transitables durante todo el año y alrededor de 30 000 kilómetros de caminos vecinales.[190] La tabla 1.10 incluye algunas de las obras de infraestructura de transporte y comunicaciones más importantes realizadas durante la primera mitad del siglo XX.

Tabla 1.10. *Construcción de infraestructura.* El Salvador, 1900-1950

Tipo de infraestructura	Año
Finalización de tramo carretero Suchitoto-Chalatenango	1905
Finalización de puente sobre río Jiboa	1906
Finalización de tramo carretero Ilopango-San Vicente	1910
Finalización de puente sobre río Sumpul (paso de Guarita)	1911
Inauguración de línea del ferrocarril Cutuco-San Miguel	1912
Instalación del primer telégrafo inalámbrico	1918
Construcción de tramo carretero San Salvador-Apopa-Sitio El Niño	1918
Inicio de operaciones del primer tranvía eléctrico	1920
Inauguración de línea del ferrocarril San Miguel-San Salvador	1920
Finalización de pavimentación de primer tramo carretero San Salvador-Santa Tecla	1920
Inauguración de línea del ferrocarril San Vicente-Cojutepeque-Santa Cruz Michapa	1920
Inicio de tramo carretero San Salvador-Rosario de Mora	1921
Inauguración de carretera asfaltada San Salvador-puerto de La Libertad	1922
Apertura de tramo carretero río Lempa (Colima)-Tejutla-San Ignacio-Citalá	1923
Inicio de construcción de tramo carretero San Miguel-El Amatillo	1924
Inicio de obras de pavimentación y alcantarillado de la ciudad de San Salvador	1924
Inauguración de puente colgante entre Suchitoto y Chalatenango	1926
Inicio de construcción de tramo de «carretera internacional» Santa Ana-frontera San Cristóbal	1926

190 Ricardo Castellón, «Los caminos del siglo XX», (manuscrito sin publicar, 2016), documento electrónico.

Finalización de asfaltado de carretera de San Salvador a Santa Tecla	1927
Inauguración de correo aéreo internacional	1930
Inicio de obras de pavimentación y alcantarillado de la ciudad de Santa Ana	1931
Inicio de construcción de carretera Panamericana	1932
Apertura de tramo carretero San Miguel-Pasaquina	1932
Inicio de construcción de carretera Troncal del Norte	1932
Finalización del tramo San Salvador-Santa Ana de la carretera Panamericana	1938
Finalización del tramo San Salvador-San Miguel de la carretera Panamericana	1939
Inauguración de puente Cuscatlán	1942
Inicio de construcción de ruta militar: San Miguel-Santa Rosa de Lima-Goascorán	1942
Construcción de puente Colima y conclusión de carretera Troncal del Norte	1942
Finalización del tramo carretero Santa Ana-Metapán	1942
Pavimentación de tramos San Salvador-Santa Ana-San Cristóbal y San Salvador-Lempa-San Miguel	1945
Finalización de carretera San Salvador-Sonsonate-Acajutla	1946
Inicio de carretera El Litoral n.º 1 (continuación hacia el oriente del tramo San Salvador-Zacatecoluca)	1947
Finalización de la carretera Panamericana	1947
Inicio de bulevar San Salvador-aeropuerto de Ilopango	1948

Fuente: Elaborado con información de Castellón, «Los caminos del siglo XX».

Política de tierras: abolición de las formas de posesión comunal

El proceso de cambio en la tenencia de la tierra comenzó lento en la época posindependentista mediante la venta de propiedades pertenecientes al gobierno, en la mayoría de los casos motivada por la urgencia de pagar deudas contraídas para financiar guerras internas o con los países vecinos.[191]

191 *Gaceta del Salvador* 9, tomo 6, 27 de mayo de 1857. Véase a manera de ejemplo el origen de los ingresos fiscales de 1849 a 1856 presentado en ese periódico.

No fue sino hasta finales de la década de 1840 que comenzó a establecerse un vínculo claro entre la promoción y defensa de la propiedad privada de la tierra y las posibilidades de enriquecimiento del país mediante su uso para cultivos de exportación. Como consecuencia de esa visión, una de las primeras medidas adoptadas fue la promulgación de un decreto, el 1 de marzo de 1847, en el que se establecía que aquel que denunciara un terreno baldío,[192] recibiría una parte de ese.[193] Para entonces, la agricultura comercial estaba ganando terreno, pero las resistencias aún eran fuertes. Prueba de ello es que unos meses después, en julio de 1847, unos vecinos de la villa de Ahuachapán solicitaron al gobernador del departamento la ocupación y uso de una parcela de ejidos, aparentemente sin cultivar, del pueblo de Ataco llamada El Tablón para producir café, bajo el argumento de que con su explotación se inyectarían fondos a las vacías arcas del municipio y se daría ocupación a la población de los alrededores. En esa ocasión, tal iniciativa no tuvo éxito, debido a que los indígenas de la zona pudieron comprobar que en dicha parcela cultivaban maíz.[194]

A nivel oficial, sin embargo, era obvio que el interés en favor de la privatización de las tierras comunales, ejidales y baldíos estaba creciendo. La *Gaceta del Salvador* del 16 de febrero de 1849, por ejemplo, decía al respecto:

> Ya en números anteriores hemos manifestado la necesidad de asegurar a los poseedores de las tierras en su propiedad, removiendo los inconvenientes que ahora tienen de ser a cada rato denunciados: de estar continuamente contestando pleitos sobre posesión, deslindes o propiedad, fijando un término para una justa prescripción y quitando todo aquel fomento que hemos dado a la generalidad, para que mantenga en inquietud a los poseedores. No se crea que este negocio es de poca importancia: *es la base para que la agricultura se desarrolle*. Nuestro Estado no puede, por ahora, ser otra cosa que agricultor, y con las empresas que se hacen en California y Nueva Granada, debe tomar importancia nuestra agricultura y vendrán capitales para la producción; pero *ninguno busca tomar un terreno que ofrece inseguridades bajo ningún concepto. Fuera de la seguridad territorial, es indispensable alejar toda idea de inseguridad personal, y si logramos estos dos objetos, podemos afirmar que El Salvador será rico y poderoso*.[195]

192 Los denominados baldíos correspondían a las antiguas tierras realengas.

193 Pérez-Fabregat, «El proceso de construcción», 103. Dos años más tarde, el decreto se matizó, posiblemente por los conflictos en su aplicación y las denuncias sin fundamento en busca de la recompensa.

194 Ibíd., 104-105.

195 *Gaceta del Gobierno Supremo del Estado del Salvador*, 99, tomo 1, 16 de febrero de 1849. (Las cursivas son nuestras).

En 1850 se registran ya casos, como el de la municipalidad de Conchagua en el oriente del país que, inducida probablemente por algunos propietarios de la zona, solicitó permiso al gobernador departamental de San Miguel para vender algunas tierras de sus ejidos.[196] En los años siguientes se volvieron cada vez más frecuentes las ventas y los arrendamientos de terrenos públicos para apoyar la diversificación de la agricultura de exportación.[197]

Luego, tras el terremoto del 16 de abril de 1854, que destruyó la ciudad de San Salvador, mediante un acuerdo gubernativo del 8 de agosto de ese mismo año, el presidente José María San Martín autorizó la fundación de una nueva capital en el llano llamado de Santa Tecla. Para ello, el acuerdo establecía que el «gobierno [daría] a los que gusten domiciliarse en ella terrenos para edificar y hará a la nueva población la designación de los ejidos a que tenga derecho con arreglo a la ley de Indias».[198] Este acuerdo fue ratificado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados los días 5 y 6 de febrero de 1855, respectivamente, con un decreto mediante el cual, entre otras cosas, se determinaba que el centro poblacional sería denominado Nueva Ciudad de San Salvador y se autorizaba al gobierno para tomar los baldíos de los alrededores y para comprar los terrenos requeridos. Como novedad, el decreto también decía que el gobierno distribuiría dichos terrenos: «proporcionalmente entre los que lo soliciten, prefiriendo a los que hayan perdido sus casas en la arruinada ciudad, y en segundo, a los que se dediquen al cultivo del café, o de la grana».[199] De forma complementaria, el 1 de diciembre de 1856, el presidente Rafael Campo (1856-1858) emitió otro decreto, por medio del cual ordenaba repartir entre los vecinos los terrenos disponibles no destinados para la edificación de la ciudad, estableciendo como condición indispensable que los favorecidos deberían hacer plantaciones de café en los predios recibidos; ocupando con esta siembra, por lo menos, las dos terceras partes del total.[200]

196 Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción». La autora añade que, para realizar dicha operación, fungió como apoderado de la municipalidad José Eufrasio Guzmán, reconocido comerciante, hacendado y político de la región quien, además de haber sido presidente de la República, era suegro de Gerardo Barrios.

197 Acosta, *Orígenes de la burguesía*… Según este autor, la venta de tierras públicas también continuaba siendo una estrategia utilizada para disminuir deuda pública o fortalecer temporalmente las finanzas municipales.

198 *Gaceta del Gobierno del Salvador* 67, tomo 4, 11 de agosto de 1854.

199 *Gaceta del Gobierno del Salvador* 93, tomo 4, 8 de febrero de 1855.

200 Abraham Rivera, *Apuntes biográficos del honorable ex-presidente don Rafael Campo* (Publicaciones del Banco Agrícola Comercial, 1913, reproducido en 1966). http://hdl.handle.net/10972/56

Más importante aún, la *Gaceta Oficial* del 7 de mayo de 1862 hace referencia a un decreto del 1 de diciembre de 1856 y a un acuerdo del gobierno del 18 de junio de 1860 que facultaban a las municipalidades para repartir baldíos y tierras estatales y ejidales adecuados para la producción de café, estableciendo como reglas: «no dar otro terreno al que ya hubiese recibido alguno, ni enajenar el recibido antes de haberlo cultivado y sembrado de café en su mayor parte».[201] Fue a partir de la aplicación de estas dos herramientas jurídicas que el presidente Gerardo Barrios (1859-1863) promovió la trasferencia de tierras a favor de quienes se dedicaran al cultivo del grano, estableciéndose durante su gestión plantaciones en los alrededores de Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate, San Salvador y Santa Tecla.[202]

A finales de la década de 1850, ya desatado el interés por el café, se volvió frecuente el uso de prácticas fraudulentas para obtener en propiedad terrenos baldíos, ejidos y tierras comunales en las zonas propicias para el cultivo. Uno de esos casos ocurrió en 1858 cuando, con la autorización del gobierno central, el municipio de Santa Ana absorbió al extinguido pueblo de Santa Lucía y 20 caballerías de sus ejidos, dejando solo 10 para los indígenas de la zona. La autorización se hizo presentando al municipio de Santa Ana, «como una de las poblaciones más necesitadas de terrenos por ser enteramente entregada a la agricultura». Lo que no se mencionó, dice Pérez Fabregat, es que unos meses antes ese mismo municipio había solicitado permiso para vender 32 manzanas de tierra irrigable de sus ejidos; por lo que concluye que el verdadero objetivo era continuar con la parcelación y venta de los ejidos.[203] Browning cita otro caso ocurrido en 1860, en el que la municipalidad de Texistepeque, aprovechándose de que una porción de su ejido había sido reclamada por un hacendado, impuso rentas más elevadas a sus ocupantes.[204] También señala que alrededor de Sonsonate e Izalco hubo numerosos casos de hacendados que gozaban de la tierra ejidal como si fuese de su propiedad, utilizándola como garantía para sus créditos. Un caso emblemático se produjo en 1862, cuando el presidente Gerardo Barrios fue informado de que algunos regidores del municipio de Santa Tecla estaban abusando de las disposiciones contenidas en el acuerdo del 18 de junio de 1860, al tolerar que:

> Algunos moradores especulen pidiendo y obteniendo pedazos de terreno en los ejidos con el pretexto de sembrarlos de café y con el único fin de venderlos a los capitalistas

201 *Gaceta Oficial* 54, tomo 10, 7 de mayo de 1862.
202 Aída Flores de Escalante, *Café de El Salvador* (San Salvador, Editorial Kalina, 2006).
203 Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción».
204 Browning, *El Salvador…*, 301.

> verdaderos empresarios en ese cultivo, estableciendo así una especulación hasta cierto punto fraudulenta. [Los concejales de la población] no solo han repartido los terrenos adecuados para el cultivo del café a que se reducía la autorización, sino también los que solo son propios para el cultivo de maíz y otros granos o para proveer de leñas al vecindario y para pastar las bestias.[205]

Para solventar este incidente, Barrios, a través del ministro de Relaciones y de Gobernación, decidió trasladar al gobierno central la facultad de repartir terrenos de ejidos apropiados para el cultivo de café en dicho municipio y declaró nulas algunas de las concesiones realizadas, pero dejó abierta la posibilidad de que los empresarios cafetaleros legalizaran las propiedades adquiridas de forma fraudulenta, siempre y cuando cumplieran con las disposiciones del decreto del 1 de diciembre de 1856 y del acuerdo del gobierno del 18 de junio de 1860, antes mencionados.[206] Pérez Fabregat da cuenta de otro caso ocurrido en 1870, en el que uno de los grandes comerciantes del país, Florentín Souza, fue denunciado por el pueblo de Intipucá en pleno, debido a que en el deslinde de su hacienda había ocupado parte de los ejidos municipales. [207]

Durante las décadas de 1860 y 1870, de manera legal o fraudulenta, la compraventa y las hipotecas de tierras comunales, ejidales y baldíos se intensificaron a niveles insospechados.[208] Por eso Gudmunson y Lindo-Fuentes sostienen que las reformas liberales, más que una ruptura provocada por políticas draconianas que privatizaron la tierra y transformaron la agricultura en cuestión de meses, deben ser vistas como la formalización de un proceso iniciado alrededor de una visión del desarrollo económico compartida por las minorías propietarias que controlaron el país de 1860 en adelante.[209]

En relación con ello, en un informe publicado en *El Constitucional* del 22 de noviembre de 1866, el gobernador de Santa Ana planteaba que en las poblaciones de ese departamento y de Ahuachapán la agricultura comercial había avanzado «de

205 *Gaceta Oficial* 54, tomo 10, 7 de mayo de 1862.

206 Ibíd. Llama la atención que entre los empresarios que habían adquirido tierras de manera fraudulenta se encontraban José Antonio González (hermano de Santiago González, presidente de la República entre 1871 y 1876) y el doctor Manuel Gallardo (cafetalero y prominente político de la época).

207 Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción».

208 *El Constitucional* 72, tomo 3, 4 de marzo de 1869 y *Boletín Oficial* 93, 27 de marzo de 1873. En esos periódicos pueden verse ejemplos de ello.

209 Lowell Gudmundson y Héctor Lindo-Fuentes, *Central America, 1821-1871: Liberalism before Liberal Reform* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1995), 13.

tal modo que hoy sus contornos no presentan más que posesiones fructíferas, sin que pueda el agricultor extenderlas por la escasez, o más exacto, por la completa extinción de tierras baldías». Agregaba que tal situación ahogaba el espíritu emprendedor, «pudiendo producir desaliento en los agricultores [lo cual] paralizaría por consecuencia el desarrollo de ese ramo del cual brota la riqueza pública». En una suerte de anticipación de las reformas que se avecinaban, el gobernador decía:

> Penetrado el gobierno de que este asunto merece una particular atención, se propone, con la solicitud que le es propia cuando media la conveniencia pública y conciliando el interés de los vecinos con las dificultades que pudieran surgir, concederles mayor extensión de tierra a fin de que los trabajos puedan tomar el impulso que se espera. Estamos ciertos [de] que la medida no se hará esperar mucho, máxime si atendemos a que los pueblos circunvecinos de Santa Ana y Ahuachapán poseen un crecido número de hectáreas de esos terrenos llamados *comunales* que hoy están incultos y que en largo tiempo no recibirán el trabajo del hombre.[210]

En este contexto se derogó la ley que permitía la formación de nuevos ejidos; asimismo, algunos gobiernos locales comenzaron a repartir almácigos, a reducir la renta de la tierra e incluso a otorgar títulos de propiedad sin remuneración alguna a los poseedores de sus ejidos que comprobaran haber sembrado por lo menos la cuarta parte del terreno poseído con árboles de café y otros cultivos de exportación.[211] Este tipo de medidas fue tan bien vista por el gobierno de Zaldívar que, el 15 de febrero de 1879, se promulgó un decreto legislativo mediante el cual se obligaba a las municipalidades a formar anualmente almácigos de cacao, uva, hule o café, de acuerdo con su clima, y a distribuirlos entre sus vecinos. El decreto establecía, además, que:

> Todo poseedor de terrenos ejidales que justifique […] haber sembrado el terreno que tenga acotado, o una cuarta parte de él, con cualquiera de las plantaciones de café, cacao, uva, hule o maguey, tendrá derecho para pedir a la respectiva Municipalidad que le extienda el título de propiedad, sin otro gravamen que los derechos de Secretaría causados por la expedición del mismo.[212]

De esta forma, mientras unos podían seguir usando la tierra común, otros podían reclamar parte de ella como propiedad privada si se dedicaban a los cultivos mencionados.

210 *El Constitucional*, 22 de noviembre de 1866. (Las cursivas son del original).
211 Asociación Cafetalera de El Salvador, *Legislación salvadoreña*…, 14.
212 *Diario Oficial* 32, tomo 6, 1 de marzo de 1879.

Además, comenzó a articularse un discurso encaminado a abolir la posesión comunal de la tierra, en favor de la propiedad individual. En este discurso, a las tierras ejidales y comunales se les asociaba con la inseguridad en la tenencia, el dominio colonial, las diferencias sociales, la miseria, el desaprovechamiento de las fuentes de riqueza, la ineficiencia, el atraso, el conformismo, el aislamiento, la falta de esperanza y hasta con la tristeza y el debilitamiento de los lazos de la familia y la independencia del individuo. Por el contrario, a la propiedad privada se le asociaba con el camino hacia la riqueza, la prosperidad, el trabajo, el mejoramiento de las condiciones de vida, la comodidad y hasta la alegría de la población.

Un ejemplo de ello lo encontramos en el informe denominado «Estadística de la jurisdicción municipal de San Vicente», preparado por Esteban Castro en 1878, en el que, para completar el diagnóstico de la agricultura, retomaba otro documento de 1874 de su autoría. En el informe, Castro describía el triste estado en el que se encontraba la agricultura y la población de dicho departamento de la siguiente manera:

> Siendo estos pueblos esencialmente agricultores, y poseyendo terrenos que sin disputa pueden calificarse como de los más privilegiados de la República, cualquiera creerá que tan importante ramo de la industria humana sea por acá la mina inagotable de riqueza que constituye la vida de otros pueblos. Más por desgracia no es así, muchos agricultores en grande se miran arruinados; y, en fin, el genio de la miseria parece haber cernido sus andrajos sobre la mayoría de sus habitantes. [...] Con la completa libertad del cultivo en los terrenos ejidales vemos extensos y fértiles terrenos agotando su potencia productiva en robustecer el miserable *huate*, debiendo emplearla en aquellos artículos que constituyen la riqueza pública.[213]

A su juicio, una de las principales causas de esta situación era la falta de leyes que reglamentaran el cultivo de terrenos ejidales, por lo que, asumiendo que todavía no había llegado el momento de convertirlos en propiedad particular, recomendaba obligar «a los enfiteutas de cultivar en la mitad de dichos terrenos artículos de exportación, como café, añil, etc. y en el resto el *huate*, y los necesarios para el consumo».[214] En la misma línea, un editorial del gobierno publicado en el *Diario Oficial* del 22 de octubre de 1878, titulado «Bienestar para el futuro», planteaba que:

213 *Diario Oficial* 89, tomo 8, 17 de abril de 1880. El huate es un cultivo de sorgo de alta densidad cuya mata se usa como alimento del ganado vacuno, equino y lanar. (Las cursivas son nuestras).

214 Ibíd.

> Los tenedores de tierra ejidal disfrutan únicamente de unos derechos precarios de usufructo. Esto les mantiene en el miedo constante del embargo, bien por no haber cercado su tierra o por no haber pagado una renta miserable, o porque se les acuse de haberla abandonado, o debido a la acción odiosa de los rivales, o por una multitud de causas triviales… y viviendo de ese modo, sin seguridad o esperanza en el progreso, estos tenedores de tierra ejidal se limitan a la producción de cosechas para su subsistencia.[215]

En un tono directo sobre el desprecio del gobierno de turno hacia las formas de posesión comunal de la tierra y de su decisión de abolirlas, otro artículo aparecido en el *Diario Oficial* expresaba:

> Si damos una ojeada a nuestros terrenos vírgenes cuya feracidad y demás condiciones excelentes están llamando los brazos y capitales de los habitantes para que saquen de su seno las inmensas riquezas que atesoran; y si, por otra parte, vemos que la generalidad de vecinos de los pueblos apenas se contentan con sembrar los granos de frijol y maíz, cuyo miserable valor jamás los sacará de su infeliz posición, permaneciendo así en el estado de retroceso del tiempo colonial, ¿qué corazón patriota no se impresiona al contemplar esa situación lamentable debida en su mayor parte al indiferentismo de los gobernantes de otras épocas?[216]

Afirmaba, además, el articulista que el gobierno del presidente Zaldívar, conocedor de esta situación:

> Tiene la intención de transformar la República, haciendo de cada uno de sus pueblos ayer tristes y miserables, verdaderos centros de trabajo [para lo cual está impulsando una] revolución pacífica, cuya alta y segura misión es la de sacar de la pobreza y abandono en que se halla la generalidad de los habitantes.[217]

En la misma línea, el ministro de Gobernación, al presentar la memoria anual del ramo a su cargo ante la Asamblea Nacional, en enero de 1880, sostenía que el poder ejecutivo estaba consciente de que:

> Muchos de los que se dedican al cultivo de la tierra, la ocupan solamente con cereales de exiguo valor y en tan pequeñas cantidades, que apenas bastan para el consumo interior, y como tampoco prescinden de la rutina y usos viejos no les queda ningún aumento de riqueza [agregando que por tal razón] y otras muchas de no menos importancia, se ha creído indispensable reducir a propiedad particular los ejidos de los pueblos, y

215 Citado por Browning, *El Salvador...*, 303.
216 *Diario Oficial* 71, tomo 8, 23 de marzo de 1880.
217 Ibíd.

> que sus moradores, se dediquen a la siembra de plantas permanentes y de producción exportable, disponiendo que una parte de los fondos municipales se emplee en la siembra de almácigos para repartirlos gratis.[218]

Sin embargo, más allá del discurso, las cuatro razones que convencieron a los gobiernos del último cuarto del siglo XIX de que era indispensable abolir los ejidos y las tierras comunales para expandir rápidamente y a gran escala el café fueron, según Browning,[219] las siguientes:

a. Se trataba de un cultivo de carácter permanente que requería de técnicas de producción especializadas y bastante intensivas, extrañas para indígenas y vecinos de las comunidades, acostumbrados más bien a técnicas nómadas de producción;
b. Era una actividad al alcance solamente de unos pocos, ya que, económicamente hablando, el proceso de establecer y administrar una finca de café era oneroso por el tiempo que hay que esperar para obtener la primera cosecha y por las múltiples tareas que requiere;
c. Al universalizarse el régimen de propiedad privada, muchos agricultores de subsistencia y trabajadores sin tierra se trasladarían voluntariamente a las fincas de café en busca de empleos fijos o temporales, aliviando así las mayores demandas de mano de obra del cultivo; y
d. Las zonas propicias para el cultivo del café eran limitadas y estaban localizadas en los territorios donde el modelo de los pueblos con tenencia común de tierras estaba más desarrollado.

En congruencia con ese diagnóstico, el gobierno nacional (con el apoyo de sus gobernadores departamentales), aprovechando el papel que ostentaba como autoridad máxima en cuestiones agrarias, heredado de la corona española luego de la Independencia, en 1879 hizo una encuesta sobre la cantidad y distribución de la tierra común en cada pueblo, indicando la proporción de lo que estaba parcelado y sin parcelar, las rentas que se cobraban y el total de fondos municipales obtenidos por ese concepto. Dos años más tarde, el 15 de febrero de 1881, se promulgó la ley de abolición de las tierras comunales y un año después, el 2 de marzo de 1882, la ley de abolición de los ejidos, ambas conocidas más adelante como las reformas liberales.

218 *Diario Oficial* 72, tomo 8, 24 de marzo de 1880.
219 Browning, *El Salvador...*, 276-289.

Estas se complementaron con otras reformas secundarias orientadas a consolidar el régimen de propiedad privada, desarticulando así la estructura agraria que había evolucionado gradualmente por casi cuatro siglos desde los inicios de la Colonia.[220]

Browning indica que, a partir de los datos arrojados por la encuesta, los pueblos consideraban bajo su dominio, más de la cuarta parte del país, aunque aclara que tres departamentos (Ahuachapán, La Paz y San Miguel) no proporcionaron información.[221] Menjívar y Lindo-Fuentes, por su parte, estiman que las tierras comunales y ejidales que pasaron a ser propiedad privada con las reformas equivalían a aproximadamente el 40 % de la superficie agrícola del país.[222] Esto indica que, más allá de las diferencias, esta fue no solo una de las primeras reformas agrarias de América Latina, sino también una de las más profundas y ambiciosas en términos de modificación de la tenencia y de la pretensión de revalorizar el uso de la tierra.

Por supuesto que, al momento de promulgar las reformas para abolir las formas de posesión común de la tierra, en vez de esgrimir las verdaderas razones, los argumentos utilizados fueron, en esencia, los mismos del discurso que se había preparado. En los considerandos de la ley de extinción de tierras de comunidad, por ejemplo, se afirmaba que:

> La división de terrenos poseídos por comunidades impide el desarrollo agrícola, entorpece la circulación de la riqueza y debilita los lazos de la familia y la independencia del individuo. Que tal estado de cosas debe cesar cuanto antes porque contraría los principios económicos y sociales que la República ha adoptado.[223]

De igual manera, en los considerandos de la ley de extinción de ejidos, se sostenía que:

> La industria agrícola es el manantial más fecundo de vida y prosperidad que posee la Nación, por lo que el legislador está en el imperioso deber de remover todos los obstáculos que se opongan a su desarrollo. Que uno de esos principales obstáculos es el sistema ejidal, por cuanto anula los beneficios de la propiedad en la mayor y más importante parte de los terrenos de la República, que se hallan destinados a cultivos de ínfimo valor o abandonados del todo, por lo precario del derecho de sus poseedores, manteniendo a estos en el aislamiento y la apatía e insensibles a toda mejora.[224]

220 Muy importante para consolidar las reformas liberales fue también la creación del Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas en 1884.

221 Browning, *El Salvador...*, 316-317.

222 Rafael Menjívar, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador* (San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1980) y Lindo-Fuentes, «La introducción del café», 249.

223 *Diario Oficial* 49, tomo 10, 26 de febrero de 1881.

224 *Diario Oficial* 62, tomo 12, 14 de marzo de 1882.

Según Lauria-Santiago, el texto de estas leyes fue redactado por el santaneco Teodoro Moreno, antiguo gobernador de los departamentos de Sonsonate y Santa Ana, y en ese momento miembro del congreso legislativo.[225] Moreno, satisfecho de la labor realizada, en el discurso del 17 de marzo de 1882 con ocasión del cierre de las reuniones ordinarias de dicho órgano del Estado correspondientes a ese año, expresó:

> Los ejidos, como sabéis, señores, fueron creados para proteger a los hijos de esta tierra virgen contra las pretensiones de los conquistadores. Hoy, señores, no hay conquistadores, no hay diferencias sociales ante la ley. La ciencia, por otra parte, rechaza como nociva la sustracción de la propiedad territorial, y los ejidos nada producen a la nación y menos a los poseedores de ellos. Era pues una necesidad poner esas tierras en el comercio común.[226]

Complementariamente, el 10 de abril de 1891, diez años después de iniciadas las reformas liberales, se promulgó un decreto legislativo mediante el cual quedaron extinguidas todas las comunidades, asignándoseles a los gobernadores la facultad de repartir los terrenos comunales que no estuvieran divididos y determinándose que los productos obtenidos serían depositados en la tesorería municipal respectiva. Los considerandos que motivaron dicho decreto establecían que:

> Aún existen grandes posesiones de terrenos comunales sin repartirse, causando esto una demora perjudicial al progreso de la agricultura; y que la experiencia ha demostrado que la extinción de terrenos ejidales ha centuplicado el valor de la propiedad territorial y terminado de una manera pacífica las diferentes cuestiones que por terrenos alteraban la tranquilidad de algunos poseedores.[227]

Según Browning, a finales del siglo XIX las tierras comunales y los ejidos ya habían dejado de ser sistemas reconocidos de tenencia y uso de la tierra; no obstante, muchos pueblos siguieron actuando con la creencia en los derechos ancestrales de acceso a la tierra.[228] Estas discrepancias no fueron objeto de mayor atención hasta que el descontento social acumulado por la profunda distancia entre indígenas y ladinos desde los tiempos de la Colonia, reforzada con la abolición de las formas de posesión comunal de la tierra y por el impacto socioeco-

225 Lauria-Santiago, *Una república agraria…*
226 *Diario Oficial* 65, tomo 12, 19 de marzo de 1882.
227 *Diario Oficial* 94, tomo 30, 24 de abril de 1891.
228 Browning, *El Salvador…*

nómico de la estrepitosa baja de los precios del café a raíz de la caída de la bolsa de valores en Nueva York en 1929, provocaron en enero de 1932 un levantamiento indígena-campesino acompañado por el Partido Comunista, el cual fue reprimido militarmente y dejó un saldo de entre 7000 y 30 000 muertos, según estimaciones de diversos autores.

Luego de la respuesta militar, el presidente Maximiliano Hernández Martínez promovió la promulgación de los decretos legislativos del 11 de junio y el 13 de julio de 1932, mediante los cuales se creó el Fondo de Mejoramiento Social que, con la Junta Nacional de Defensa Social,[229] tenían como objetivo «contribuir a la elevación económica del pueblo, ofreciendo casas y lotes de terreno situados en centros urbanos o lotes de terreno de naturaleza rústica para racionalizar la producción agrícola y mejorar la vivienda rural». Para dotar de recursos al fondo se promulgaron tres decretos legislativos: el n.º 137, del 11 de junio de 1932,[230] mediante el cual se estableció un impuesto de ¢ 0.10 por cada litro de cerveza fabricada en el país; el n.º 130, del 13 de julio de 1932, que creó el impuesto de ¢ 1.00 por cada quintal de azúcar blanca o amarilla consumida en el país;[231] y el n.º 61, del 31 de octubre de 1932,[232] mediante el cual se estableció un impuesto de medio décimo de centavo de colón por cada cigarrillo elaborado a mano y dos décimos de centavo de colón por cada cigarrillo de elaboración mecánica.

Con ello, además de aliviar el malestar social, se buscaba cumplir con la promesa de redistribuir tierras que Martínez, junto a su antecesor, Arturo Araujo, habían formulado en la campaña electoral de 1931 cuando aspiraban juntos este a la presidencia y aquel a la vicepresidencia de la República.[233] El Fondo de Mejoramiento Social, desde su creación hasta 1950, únicamente compró 22 haciendas con una extensión total de alrededor de 50 000 manzanas y benefició a 6968 campesinos sin tierra.[234] Para que los nuevos poseedores no vendiesen su derecho, se estableció

229 *Diario Oficial* 246, tomo 113, 28 de octubre de 1932. La Junta Nacional de Defensa Social fue creada mediante el decreto legislativo n.º 29 del 24 de octubre de 1932. Dicho decreto autorizó al poder ejecutivo para contratar hasta por 1.5 millones de colones la construcción de casas baratas.

230 *Diario Oficial* 137, tomo 112, 15 de octubre de 1932.

231 *Diario Oficial* 162, tomo 113, 16 de octubre de 1932.

232 *Diario Oficial* 257, tomo 113, 11 de noviembre de 1932.

233 Martínez, siendo ministro de Guerra de Araujo, lo derrocó dos meses antes del levantamiento indígena-campesino.

234 Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador*. Tomo II (San Salvador: MINED, 2009), https://www.mined.gob.sv/descarga/cipotes/historia_ESA_TomoII_0_.pdf y Dennis Francisco Sevillano Payés, «La política rural de mejoramiento social del general Maximiliano Hernández Martínez y sus contradicciones, 1932-1944», *Revista de Museología Kóot* 4, n.º 5 (2014): 9–23. https://bit.ly/3j7lie2

el término legal de «bien de familia», que prohibía todo traspaso en un plazo de 25 años.[235] Este fue el primer intento por contrarrestar la creciente concentración de la propiedad de la tierra que se inició luego de las reformas liberales de la década de 1880. Dado su alcance limitado, las presiones en favor de la redistribución de la tierra continuaron en las décadas siguientes.

Política de trabajo y protección social: Asegurar mano de obra abundante, barata y ajustable a las necesidades estacionales

La escasez de mano de obra fue una dificultad con la que se encontraron los diferentes esfuerzos por ampliar y diversificar la oferta agrícola de exportación en el período posindependentista. Las causas identificadas para el fenómeno variaban dependiendo de quién hacía el diagnóstico y en qué momento o contexto.

Había personas, muy pocas, que consideraban que la escasez de mano de obra era un problema demográfico. Un artículo publicado en 1851 en el periódico oficial del país sostenía al respecto lo siguiente:

> Se ha proyectado la traída de máquinas para hilar, para tejer y para otras cosas de una mayor escala; pero no hemos visto hacer el más pequeño esfuerzo por introducir la multitud de máquinas de que en el día se sirven aún los pueblos mediocres para la agricultura, por lo cual no podremos en muchos años presentar a los mercados extranjeros una cantidad suficiente de frutos, ni darlos a los precios cómodos que los ofrecen las demás naciones. Las máquinas producen, entre otras ventajas, la economía de brazos y de tiempo, que sería para nosotros de la mayor importancia, por la falta de población y de actividad en estos climas intertropicales en que los fuertes ardores de un sol vertical agotan muy pronto las fuerzas del trabajador.[236]

Un respaldo a esta apreciación era que, aunque para la Independencia El Salvador era ya el país centroamericano con mayor densidad demográfica, su tasa de crecimiento poblacional entre 1821 y 1855 fue solamente de 1.5 % por año, mientras que las exportaciones aumentaron a una tasa promedio anual del 7 %.

Otra causa citada con frecuencia en los primeros años de la Independencia como responsable de la falta temporal de mano de obra era el clima de inestabili-

235 Una de las haciendas más conocidas que fue afectada de esta forma fue la de Zapotitán en el departamento de La Libertad, distribuida en 1943.

236 *Gaceta del Salvador* 9, tomo 3, 11 de julio de 1851.

dad política. El diplomático estadounidense E. G. Squier lo describía, para el caso de la recolección del añil, de la siguiente manera:

> La elaboración del añil no requiere procesos muy difíciles o caros; pero debe de ser cortado rápidamente en el momento justo, de lo contrario no vale nada. Por eso es necesario que los dueños de fincas tengan una fuerza de trabajo grande y disponible. La dificultad de conseguirla en tiempos de disturbios políticos (como era el caso), cuando los trabajadores se esconden en lo posible para evitar ser reclutados, ha sido una de las principales causas en la caída de la producción de este bien.[237]

Eso, según Lindo-Fuentes, se debía a que:

> Había que cortar las hojas de jiquilite cuando la planta estaba a punto de florecer [ya que] era entonces cuando la concentración de añil llegaba a su punto más alto. Si las guerras o disturbios civiles interferían con la oferta de trabajo en el momento crucial, la producción bajaba de forma considerable porque las hojas recogidas contenían mucho menos añil.[238]

Por eso, según este autor, la producción de añil en El Salvador solo pudo aumentar cuando se alcanzó cierta estabilidad a principios de la década de 1850.

Para el pequeño grupo de propietarios que se hizo cargo del Estado salvadoreño después de la Independencia, sin embargo, la causa principal de la falta de brazos, al igual que en los tiempos de la Colonia, era que los indígenas y, en general, las clases pobres, estaban constituidas por haraganes que no merecían confianza y eran proclives a no honrar los contratos de trabajo. En congruencia con esta visión, las leyes con incidencia laboral que se promulgaron entre 1825 y 1855, aunque fueron pocas,[239] en vez de proteger al trabajador, estaban orientadas a obligar a la gente a trabajar y a castigar duramente a los vagos y los denominados quebradores del trabajo.[240] En 1825, como ya se señaló, se introdujo el fondo de caminos, impuesto

237 Ephraim George Squier, *Notes on Central America: particularly the states of Honduras and San Salvador: their geography, topography, climate, population, resources, productions, etc., etc., and the proposed Honduras inter-oceanic railway* (New York: Harper & Brothers, 1855), 305.

238 Lindo-Fuentes, «La introducción del café».

239 Rodolfo Barón Castro, *La población de El Salvador* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2002). La primera ley salvadoreña de contenido laboral fue la de emancipación de los esclavos. Esta ley tuvo un significado importante como declaración de principios, aunque en la práctica solo benefició a pocos, ya que el número de esclavos en El Salvador probablemente no pasaba de medio millar.

240 Se denominaba «quebradores del trabajo» a los trabajadores que incumplían los contratos laborales.

destinado a obligar a trabajar dos días al año a los pobres de 15 a 50 años en la construcción y mantenimiento de caminos.[241] Otras leyes y reglamentos promulgados durante ese período, incluidos en la recopilación realizada por Isidro Menéndez,[242] calificaban de vagos, haraganes y mal entretenidos a quienes no portaban carné que permitiera verificar la hacienda en la que trabajaban. Uno de ellos es el *Reglamento de Policía*, en el cual numerosos capítulos se dedican a la persecución y penalización de la vagancia con multas y cárcel, así como a los artesanos, jornaleros y domésticos que quebrantaran sus contratos. El título «De los jornaleros, menestrales y sus contratos», de la citada recopilación, contiene dos leyes, una de 1837 y otra de 1841, que regulaban el cumplimiento de los compromisos de trabajo casi exclusivamente por parte de los jornaleros, incluyendo sanciones que podían llegar al castigo físico (pena de palos). Una tercera ley, de 1843, fue creada, en buena medida, para vencer la resistencia de los jornaleros a las condiciones de trabajo y para paliar la falta de brazos debida a las guerras y la conflictividad. En 1843 también se promulgó una ley con el propósito de «hacer desaparecer el fraude y el engaño que se ha establecido en la clase jornalera». Sus disposiciones más importantes establecían que:

> Art. 1. Toda persona que reciba dinero o empeñe su palabra por su trabajo personal, está estrechamente obligada a cumplir su contrato en el tiempo en que se haya comprometido, sin que pueda valerle otra excusa que la de impedimento físico, comprobado a satisfacción del interesado.
>
> Art. 2. El jornalero que no pague religiosamente el empeño que contrae por su trabajo personal, sufrirá la pena de quince a veinticinco palos que le mandará a aplicar la autoridad del lugar en donde se encuentre, y esta lo remitirá con toda seguridad a la finca o labor donde debe trabajar.
>
> [...]
>
> Art. 7. Si los alcaldes auxiliares se desentendiesen del cumplimiento de esta ley cuando sean requeridos por los interesados o sus agentes, serán acusados ante los alcaldes constitucionales y sufrirán, por su omisión, la pena de satisfacer en moneda lo que debiera pagar el deudor.[243]

241 *Diario Oficial* 62, tomo 32, 12 de marzo de 1892. Pese a tratarse de un impuesto regresivo, llaman la atención las valoraciones que sobre el mismo hacía a principios 1892 el ministro de Gobernación y Fomento: «El impuesto de trabajadores, destinado exclusivamente a la apertura, reparación y composición de los caminos, en muchos casos, no ha hecho otra cosa que despertar la codicia de algunos malos empleados, con el gravísimo perjuicio de los intereses públicos. Tales abusos han traído como legítima consecuencia, dar a tan justa y equitativa contribución, un carácter casi odioso, ya que el contribuyente no ha podido ver la obra benéfica a la que la ley la destina».

242 Menéndez, *Recopilación de las leyes...*

243 *Gaceta del Salvador* 7, tomo 3, 20 de junio de 1851. En esta publicación oficial se publicó de nuevo, por orden del presidente Francisco Dueñas, la mencionada ley, promulgada el 3 de abril de 1843.

En el *Código Penal* de 1860, no existía una sola disposición que castigara la retención o la omisión del pago del salario del trabajador, aunque sí se establecían sanciones para quienes contrataran jornaleros a sabiendas de que estos tenían compromisos con otros patronos. Tampoco se prohibía la exigencia de servicios sin remuneración contra la voluntad de las personas; por el contrario, eran abundantes las normas que obligaban a prestarlos. En el artículo 479 de este código, el castigo de palos por incumplimiento de contratos de trabajo fue sustituido por días de prisión. Sin embargo, mediante un acuerdo ejecutivo del 8 de marzo de 1861,[244] luego de concluirse que dicha pena no retraía de la reincidencia a «dichos estafadores y [que...] gravaba a los fondos municipales con el sostenimiento de hombres ociosos, que encerrados ningún provecho producen a la sociedad», se sustituyó por la de «tres a ocho días de trabajos en obras públicas».

En el mismo número de la *Gaceta del Salvador* donde se publicó ese acuerdo apareció un artículo donde se decía que la falta de brazos en las empresas agrícolas era un mal, por fortuna, fácil de remediar. No se debía a la falta de gente, en absoluto, sino que a la falta de gente laboriosa. El artículo añadía que se necesitaba «compeler a las autoridades locales a que cumplan con las leyes de policía rigurosamente, persiguiendo la vagancia y castigando a los ociosos de ambos sexos». Se advertía que los vagos y ociosos eran, además, proclives «al juego, a la ebriedad, a la murmuración, a los chismes […] al hurto, a la prostitución y al asesinato» y eran incluso responsables de «los trastornos impropiamente llamados políticos».[245] Estos métodos coercitivos usados para tratar la escasez de mano de obra evidencian, según Acosta, que las minorías propietarias se comportaban más como clase dominante que como clase dirigente.[246]

Durante las décadas de 1860 y 1870, cuando había iniciado el auge de la producción cafetalera, aunque la población crecía a tasas más altas, la escasez de mano de obra continuaba siendo un obstáculo importante para la expansión de la agricultura de exportación. El diagnóstico del pequeño grupo de propietarios que controlaba el Estado y la economía, sin embargo, comenzó a modificarse: en vez de hablar de falta de brazos, con mucha sutileza, se planteaba que el principal problema era el tradicionalismo indígena o el conservadurismo de muchos agricultores y trabajadores. Aunque descritos de diferentes maneras, ambas caracterizaciones aludían a las formas de posesión comunal de la tierra. En los informes de la Gobernación del

244 *Gaceta del Salvador* 46, tomo 9, 9 de marzo de 1861.
245 Ibíd.
246 Acosta, *Orígenes de la burguesía*..., XIV-XV.

departamento de Santa Ana, por ejemplo, eran reiterativas las quejas sobre el comportamiento de las comunidades indígenas de Coatepeque, sobre las que se vertían comentarios como los siguientes: «desgraciadamente los indios solo cultivan maíz, frijoles, arroz y yucas, y no permiten a ningún cultivador arrendatario que cultive cosechas permanentes»;[247] a pesar de que sus «terrenos son mejores y propios para el café y el cacao, no se prestan voluntariamente a ocuparse con dichas plantas».[248] Más directo aún era Esteban Castro, autor ya citado de la «Estadística de la jurisdicción municipal de San Vicente», quien luego de denunciar que los trabajadores preferían cultivar huate en los ejidos, en vez de productos de exportación, les acusaba de que: «sabiendo que con vender una carretada de zacate se sustentan en el día, aunque muy miserablemente, lo pasan en la vagancia, y quizá entregados, muchos de ellos, a toda clase de vicios». Agregaba que:

> Estos sacan lo que llaman una *tarea* en las horas de la mañana (no es posible hacerlos trabajar más) y pasan el resto del día en la vagancia y la holgazanería; mientras la agricultura necesita brazos y no encuentra, o tienen los agricultores que pagar jornales tan crecidos que absorben en gran parte sus ganancias.

En congruencia con su análisis, la recomendación que hacía para resolver el problema consistía en:

> Reglamentando las horas de trabajo de modo más conveniente y adecuado, prestando así un gran servicio a la agricultura, a la moral y a los jornaleros, pues el agricultor aprovecharía su tiempo, tesoro inestimable, y aquellos ganarán el doble y aun el triple si se quiere, empleando todo el día sus fuerzas en labrar la riqueza pública.[249]

Estableciendo siempre una relación sutil entre el desaprovechamiento de la mano de obra y las formas de posesión comunal de la tierra, un artículo publicado en el *Diario Oficial* del 1 de marzo de 1879 describía a estas últimas como:

> Inmensos terrenos que hoy se encuentran en una especie de vinculación que los anonada y aún los hace perniciosos, porque apoyan la vagancia, constituyen un semillero de disputas y destruyen cada día el espíritu más progresista a que es llamado el hombre.[250]

247 *Diario Oficial* 258, tomo 7, 2 de noviembre de 1879.
248 *Diario Oficial* 2, tomo 8, 6 de febrero de 1880.
249 *Diario Oficial* 89, tomo 8, 17 de abril de 1880. (Las cursivas son nuestras). *Tarea* es una medida de superficie utilizada en el agro, equivalente a lo que se asigna a un trabajador por día de trabajo en actividades tales como la limpieza del terreno, la roza de caña de azúcar, etc. Una manzana de tierra (0.7 hectáreas) se suele dividir en 10 tareas de 700 metros cuadrados cada una.
250 *Diario Oficial* 52, tomo 6, 1 de marzo de 1879.

Más allá del discurso, lo cierto, sin embargo, es que la abolición de los ejidos y las tierras comunales no solo fue eficaz para acelerar la incorporación de nuevas tierras a los cultivos de exportación, sino también para formar fuerza de trabajo. Según Lindo-Fuentes, un diplomático estadounidense describía así, en 1885 la facilidad para obtener mano de obra en las haciendas cafetaleras salvadoreñas:

> La búsqueda de gente para trabajar en la finca no pudo ser más sencilla. Los lunes por la mañana el administrador (o mandador) tocaba la campana de la finca para llamar a los que estaban interesados en trabajar. Entonces, distribuía las diferentes tareas de acuerdo con las necesidades agrícolas del momento y escogía a unos cuantos como jornaleros para realizar tareas diversas.[251]

Llama la atención que, pese a que muchos de los integrantes del pequeño grupo de propietarios que gobernó el país durante la vigencia del MAE se autocalificaran de liberales, pocos repararan en que, si durante varias décadas la demanda de trabajadores fue superior a la oferta, parte de la solución estaba en mejorarles sus salarios y condiciones laborales.[252] Por el contrario, prefirieron utilizar métodos coercitivos de reclutamiento, una legislación favorable a los empleadores, salarios miserables, y por mucho tiempo, ningún tipo de prestación social. El *Código Civil* de 1860, por ejemplo, estipulaba que, a falta de contrato escrito con respecto a cuantía del salario, se reconocería como válida la palabra del empleador.[253] En esa época también era usual que a los trabajadores se les pagara «por debajo de su costo de subsistencia», [254] obligándolos a laborar en condiciones precarias e indignas. Al respecto, Acosta proporciona abundante información que demuestra que, a lo largo del siglo XIX los jornales de los trabajadores agrícolas se mantuvieron invariables en alrededor de dos reales (0.25 pesos) más la comida; aunque en algunos años, durante el período de la cosecha, llegó hasta los tres reales. La comida consistía en dos tortillas de maíz grandes, llamadas chengas, con un puñado de frijoles de una a dos veces

251 Lindo-Fuentes, *Economía…*, 260.

252 Patricia Alvarenga, *Cultura y ética de la violencia: El Salvador, 1880-1832* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e impresos, 2006), 80. Uno de los pocos cafetaleros que en 1885 se expresaba de manera diferente era el estadounidense Mauricio Duke, quien sostenía que los jornaleros salvadoreños eran muy industriosos, especialmente las mujeres, serios y se conforman con escuálidos salarios.

253 Cruz Ulloa, *Codificación de las leyes patrias desde la Independencia hasta 1875* (San Salvador: Imprenta Nacional, 1879).

254 Juan Pablo Pérez Sáinz, Katharine Andrade-Eekhoff, Santiago Bastos y Michael Herradora, *La estructura social ante la globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90* (San José, Costa Rica: FLACSO, 2004).

al día. Las molenderas que hacían las tortillas ganaban menos de un real diario.[255] Con esos jornales, Acosta advertía la gran desigualdad social existente, ya que un portero de cámaras, un gobernador, un legislador y un ministro ganaban 2, 10, 14 y 20 veces más que un peón agrícola, respectivamente.[256] La *Constitución* de 1880, en la sección correspondiente a los «Derechos y garantías de los salvadoreños», en la única referencia sobre el tema laboral, contenida en el artículo 42, paradójicamente, se limitaba a expresar que «El trabajo es obligatorio», no un derecho, seguramente con el objeto de contraponerlo a la vagancia, que era vista como un delito.[257]

Unos días después de la promulgación de la *Ley de Extinción de Comunidades* un decreto legislativo se promulgó con el fin específico de controlar y reclutar a la gente que había sido desposeída. En este se ordenaba que en cada pueblo se nombraran jueces agrícolas para que, con el apoyo del ejército elaboraran listas de los jornaleros de su jurisdicción; organizaran la captura de los que se marcharan de las propiedades antes de cumplir con obligaciones previamente contraídas; persiguieran a aquellos que no estuviesen dedicados a ninguna ocupación y anduviesen vagando por los caminos, campos y poblados; y visitaran las propiedades privadas para verificar periódicamente sus necesidades de mano de obra.[258] De igual manera, el 5 de enero de 1884 se promulgó un decreto ejecutivo que permitía a los propietarios expulsar a los arrendatarios y a los intrusos de sus tierras.[259] Pero, a pesar de la mayor disponibilidad de mano de obra que siguió a la abolición de los ejidos y tierras comunales, Lauria-Santiago sostiene que incluso unos años antes de 1900, muchas fincas dependían de trabajadores estacionales migratorios, en su mayoría mujeres, provenientes de Guatemala y, en menor medida, de otras regiones del país.[260] Añade que la contratación de mujeres ofrecía a los caficultores, además, la ventaja de que su remuneración era inferior en un 40 % o más de la que pagaba a los hombres.

Como consecuencia de estos cambios en el mercado de trabajo y seguramente del impacto de la crisis de los años treinta, Díaz Alejandro sostiene que, hacia la cuarta década del siglo XX, la situación de los peones agrícolas seguía siendo similar a la del último cuarto del siglo XIX: un salario de dos reales y dos tiempos

255 Acosta, *Orígenes de la burguesía*..., 136.
256 Ibíd.
257 En la *Constitución* de 1883 al texto de este artículo se hizo una pequeña adición: «El trabajo es obligatorio, salvo los días domingos o de fiesta nacional» (artículo 26).
258 *Diario Oficial* 63, tomo 10, 17 de marzo de 1881.
259 *Diario Oficial* 7, tomo 16, 8 de enero de 1884.
260 Lauria-Santiago, *Una república agraria*…

de comida que incluían generalmente dos tortillas y frijoles.[261] González Márquez sostiene que, aunque la remuneración de los trabajadores urbanos era más alta que la de los rurales, también se mantuvo inalterada durante las primeras cuatro décadas del siglo XX.[262] Agrega que el salario de las mujeres era apenas superior a la mitad del salario de los hombres en la mayoría de los gremios, con la excepción de oficios como la sastrería, la carpintería y la panadería, en los que era un poco menos de la mitad.

En una suerte de síntesis de las condiciones laborales y sociales del sector laboral salvadoreño, un trabajo de tesis realizado en 1922 decía lo siguiente:

> Los obreros y los campesinos que en todos los países son factores de progreso material, se hallan entre nosotros abandonados a sus propias fuerzas. Con poca o ninguna instrucción, forman una casta con caracteres bien definidos, casi sin derechos, estímulos ni apoyos de ninguna especie. Nuestras clases pobres: jornaleros y artesanos, tienen como único patrimonio salarios inmerecidos, que apenas si les bastan para satisfacer humildemente las exigencias más perentorias de la vida, en estrecho contacto con la miseria, el alcoholismo, la ignorancia y las enfermedades.[263]

Y es que, en materia de seguridad social, la protección contra riesgos o contingencias tales como accidentes de trabajo, pérdida de la salud y vejez era prácticamente inexistente hasta principios del siglo XX. En 1911 se promulga la primera *Ley sobre Accidentes de Trabajo*, que, a juicio de muchos, constituye el inicio de la legislación sobre seguridad social en El Salvador. Dicha ley, además de dar una definición clara de «accidente de trabajo», define las responsabilidades del patrono, el número restringido de actividades e industrias a las que se aplicará, el régimen de indemnizaciones, el sistema de evaluación de las incapacidades y establece, por primera vez, un salario mínimo diario para las actividades incluidas. Más adelante, el 31 de mayo de 1927, como resultado de la presión de algunos grupos de trabajadores sindicalizados y de la influencia de la doctrina «vitalista» promovida por Alberto Masferrer, se promulga la *Ley de Protección de Empleados*

261 Fernando Rafael Díaz Alejandro, «Cultura de trabajo en El Salvador: El discurso sobre la productividad de la mano de obra agrícola 1880-1900». *Revista Humanidades* 5, n.º 3, (2014): 51-72. https://bit.ly/3Ja9ana. En realidad, el salario de dos reales era el vigente desde la década de 1850.

262 Luis Rubén González Márquez, «El problema de las subsistencias y las condiciones de vida de los sectores populares urbanos en El Salvador: consumo, ingresos y escasez, 1914-1944», *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* n.º 9 (2017): 94-145. https://doi.org/10.5377/rhcs.v0i9.6625

263 Alirio Augusto Castro, «Datos para la economía social salvadoreña» (tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 1922), 16.

de Comercio.[264] Esta incluye regulaciones de la duración de la jornada laboral, el descanso semanal, las vacaciones anuales, las compensaciones y el pago de horas extra, los permisos por enfermedad, la licencia y la remuneración por maternidad y la indemnización por despido, entre otros.[265] En 1930 fue promulgada la *Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles*, que incluía beneficios como el salario completo en caso de enfermedad, el subsidio adicional para gastos hospitalarios y quirúrgicos, los servicios médicos a los profesionales, las pensiones de invalidez y muerte y seguro de vida para empleados civiles, judiciales y administrativos del sector gubernamental. Antes de esta ley, la cobertura de pensiones estaba reservada a los militares, las viudas, las madres y los huérfanos de los que hubiesen muerto en campaña o a consecuencia de heridas en combate; y a un número muy reducido de empleados públicos reconocidos por haber prestado servicios extraordinarios al Estado.

El desarrollo del sistema monetario y crediticio: Una necesidad bloqueada por intereses contradictorios de las minorías propietarias

La insuficiencia de crédito fue uno de los principales obstáculos para ampliar y diversificar las exportaciones en El Salvador posindependentista. Esto era resultado, en gran medida, de la carencia de una casa de moneda propia, por lo cual la moneda que se usaba era escasa y muy heterogénea. Acosta destaca que, aunque la moneda de referencia era el peso plata de 8 reales (27 gramos de plata de 900 milésimos), se usaban monedas macuquinas acuñadas en diferentes cecas de la Colonia, monedas nuevas de cordoncillo creadas en países vecinos y monedas procedentes de los países de destino de las exportaciones.[266] El uso de tantas monedas, además de facilitar las falsificaciones, generaba mucha confusión con las equivalencias y daba lugar a que, en las operaciones de intercambio comercial y de crédito, los más fuertes se aprovecharan de los más débiles. En una operación de préstamo, por ejemplo, los prestamistas solían exigir en qué tipo de moneda querían su devolución y, si esto no era posible, imponían el tipo de cambio que deseaban.[267]

264 *Diario Oficial*, 17 de junio de 1927.
265 Los beneficios de esta ley se extendieron en 1942 a los trabajadores «intelectuales» de las empresas periodísticas.
266 Acosta, *Orígenes de la burguesía*...
267 Ibíd.

La influencia ejercida por los empresarios mineros y por algunos grandes comerciantes, que también operaban como cambistas, hicieron inviables por más de treinta años la diversidad de intentos que se hicieron para crear bancos y una casa de moneda en El Salvador.[268] Ante la ausencia de una moneda nacional y la inexistencia de bancos, casi la totalidad del crédito hasta 1880 era otorgado por individuos particulares, exportadores y casas comerciales. El principal mecanismo utilizado era el de las habilitaciones, el cual operaba de distinta forma según el propósito. Por ejemplo, habilitar trabajadores significaba que los agricultores y otro tipo de propietarios, generalmente medianos y grandes, les daban a aquellos adelantos de dinero para comprometerlos a contar con su fuerza de trabajo. Según Acosta, este tipo de habilitaciones era utilizado para convertir a pequeños productores, campesinos y personas sin tierra en jornaleros.[269] Habilitar la producción, por su parte, implicaba que firmas exportadoras y casas comerciales otorgaban sumas de dinero a los productores agrícolas de distintos tamaños con la finalidad de comprar por adelantado una parte o toda la producción. Finalmente, las habilitaciones en operaciones de comercio exterior significaban que algunos comerciantes europeos daban adelantos de dinero o productos a comerciantes salvadoreños dedicados a operaciones de exportación e importación, con el propósito de asegurar la compra de añil o café. Los prestamistas también daban créditos directos para otros fines, los cuales se registraban ante notario, eran otorgados y pagados en la misma moneda y a una tasa de interés de mercado que, para entonces, oscilaba entre el 12 y el 30 % anual.[270] Los dos primeros tipos de habilitaciones, así como el otorgamiento de créditos directos, en muchos casos suponía el pago de tasas de interés próximas a la usura.

La creciente demanda de crédito, provocada por la expansión en el cultivo y la exportación de café, y el crecimiento de las actividades económicas urbanas hizo posible que durante la década de 1880 se presenciara «el nacimiento de una oleada de instituciones de crédito de diferente naturaleza y envergadura».[271] Primero, en 1880, fue fundado el Banco Internacional de El Salvador por un grupo de empre-

268 Ibíd. Varios fueron los intentos infructuosos para crear una casa de moneda; por parte de los presidentes Doroteo Vasconcelos en 1849 y 1850; Francisco Dueñas en 1852, 1853, 1867 y 1869; Rafael Zaldívar en 1876 y 1883; y Francisco Menéndez 1886 y 1888. También hubo intentos fallidos para fundar un banco nacional durante la presidencia de Francisco Dueñas entre 1867 y 1868, Santiago González en 1872 y 1874, y Zaldívar en 1878.

269 Ibíd.

270 Ibíd.

271 Ibíd.

sarios privados locales asociados a un banco guatemalteco del mismo nombre, al cual, mediante la firma de un contrato con el secretario de Hacienda y Guerra,[272] se le asignaron las funciones de «descontar documentos de comercio, recibir depósitos, emitir vales al portador, comprar y vender letras, y las demás acostumbradas por este tipo de establecimientos». El contrato incluía, a su vez, diversos incentivos entre los que destacan los siguientes: exención a sus accionistas de toda contribución o impuesto ordinario o extraordinario, de cualquier naturaleza (art. 8); exención del derecho de timbre o sello a las acciones, libros, billetes, cheques, letras, recibos y otros documentos privados que emita el banco o se expidan directamente en su favor (art. 9); libre importación de cajas de hierro y enseres de escritorio requeridos para el funcionamiento del banco, y exención de todo derecho e impuesto por la exportación e importación de metales en barra o acuñados (art. 10); uso libre de los telégrafos de la República (art. 11); exención a sus empleados de todo tipo de servicio obligatorio, militar o civil (art. 12); facultad exclusiva por 25 años para emitir billetes al portador hasta por el doble del capital suscrito (arts. 13 y 15); y admisibilidad de los billetes del banco en todas las oficinas públicas (art. 14).

Estos privilegios, según Acosta, hacían del Banco Internacional de El Salvador una entidad muy parecida a un banco central, con la única diferencia de que el país continuaba sin tener una moneda propia.[273] De forma complementaria, el 27 de noviembre de 1880 el gobierno firmó una contrata por 200 000 pesos con Juan Francisco Medina, concesionario del Banco Internacional de El Salvador, y con Encarnación Mejía, agente en El Salvador del Banco Internacional de Guatemala, para recoger y sacar de circulación la moneda macuquina y sanear un poco el sistema monetario existente.[274]

Dos años más tarde, en 1883, un grupo de empresarios agrícolas cafetaleros de Santa Ana fundó la Sociedad de Crédito Agrícola, que se transformó en 1889 en el Banco Occidental. Este desempeñó funciones similares a las del Banco Internacional y gozó de los mismos privilegios, con excepción del correspondiente a la emisión de billetes al portador admitidos obligatoriamente en las oficinas públicas. Un poco antes, en 1885 había sido fundado en condiciones similares el Banco Particular de El Salvador, que luego cambió de nombre en 1891 por el de Banco Salva-

272 *Diario Oficial* 207, tomo 9, 5 de septiembre de 1880.
273 Acosta, *Orígenes de la burguesía...*
274 *Diario Oficial* 61, tomo 10, 12 de marzo de 1881. «Memoria del ministro de Hacienda, Guerra y Marina correspondiente a 1880».

doreño.[275] En la década de 1880 se creó también una gran cantidad de pequeñas instituciones de crédito, la mayoría informales, a las que se conocía como casas de préstamos o montepíos. Con el propósito de desestimular a estas últimas, el 26 de febrero de 1885 se emitió un decreto legislativo en el que, luego de acusar a las casas de préstamos y montepíos de especular con la miseria y lucrarse de las clases más necesitadas, se les prohibía operar mientras sus estatutos no contaran con la aprobación del poder ejecutivo; se les impuso una multa de 50 pesos mensuales en beneficio de la municipalidad donde estuviesen establecidas.[276]

El 29 de abril de 1891, durante el gobierno de Carlos Ezeta, se promulgó un decreto mediante el cual se otorgó la concesión para crear la Casa de Moneda a la sociedad The Central America Mint-Limited. Otro decreto legislativo, del 3 de septiembre de 1892, declaraba legalmente inaugurada la Casa de Moneda y declaraba moneda nacional de curso legal la acuñada en dicho establecimiento.[277] El 30 de septiembre de ese mismo año, en medio de una crisis económica ocasionada por la depreciación de la plata, se promulgó un nuevo decreto legislativo mediante el cual el país adoptaba el talón de oro.[278] Curiosamente, el 1 de octubre de 1892, es decir, un día después, se promulgó también un decreto legislativo mediante el cual se modificó la ley del sistema monetario para pasar a denominar «colón» al peso de plata de 25 gramos de 900 milésimos.[279] Ese talón de oro, sin embargo, solo pudo mantenerse por dos años, entre otras razones, porque al continuar registrando el precio de la plata un fuerte y prolongado descenso, el sistema resultaba demasiado oneroso para el país.[280]

Varios años más tarde, aprovechando una coyuntura de fuerte recuperación en el precio de la plata, el talón de oro fue adoptado nuevamente mediante la promulgación de dos decretos legislativos, uno del 11 de septiembre de 1919 y otro del 15 de julio de 1920.[281] En esos decretos se determinó que la unidad monetaria del país sería el colón, representada por 0.836 gramos de oro de 900 milésimos de fino; se obligó a los bancos comerciales a sustituir sus billetes plata por billetes representati-

275 *Diario Oficial* 12, tomo 18, 14 de enero de 1885. Contrato sobre el establecimiento del Banco Particular de El Salvador.
276 *Diario Oficial* 55, tomo 18, 6 de marzo de 1885.
277 *Diario Oficial* 206, tomo 33, 3 de septiembre de 1892.
278 *Diario Oficial* 247, tomo 33, 20 de octubre de 1892 y 248, tomo 33, 21 de octubre de 1892. El reglamento de la ley de adopción del talón de oro fue aprobado mediante un decreto ejecutivo del 21 de octubre del mismo año.
279 *Diario Oficial* 233, tomo 33, 5 de octubre de 1892.
280 Pedro S. Fonseca, *La moneda salvadoreña* (San Salvador: Imprenta Nacional, 1924).
281 *Diario Oficial* 208, tomo 87, 12 de septiembre de 1919 y 156, tomo 39, 20 de julio de 1920.

vos de oro; se declaró oficialmente desmonetizada la plata; se estableció un tipo de cambio de dos colones por un dólar; se obligó a los bancos a sustituir por oro acuñado americano la garantía de plata que tenían sus arcas; y se determinó que la moneda extranjera, excepto la de oro y plata americana acuñada, carecía de curso legal.

En medio de crisis económicas coyunturales cada vez más recurrentes, provocadas por la inestabilidad de los precios del café en los mercados internacionales, entre 1890 y 1930 se fundaron más de 20 nuevos bancos comerciales. A todos se les otorgaron los incentivos antes mencionados, si bien la mayoría de esos bancos tuvieron efímera duración o fueron muy pequeños, con excepción del Banco Agrícola Comercial, fundado en 1895. Es importante destacar que, aunque la banca comercial suplió en gran medida la enorme demanda de crédito en el país, muchos agricultores, en particular los pequeños, continuaban sin tener acceso a préstamos a bajas tasas de interés y a plazos que les permitieran viabilizar proyectos de inversión como los requeridos, por ejemplo, para establecer una finca de café. No es casual, por ello, que entre las iniciativas recurrentes de los gobiernos en los años siguientes figurasen la creación de un verdadero banco central, de un banco hipotecario y de un sistema especializado para atender a pequeños productores rurales. Pero, pese a los múltiples intentos realizados, hubo que esperar hasta que la crisis iniciada en 1929 causara estragos en términos de deudas, embargos y fuertes caídas en la producción y en las exportaciones agrícolas para que esa expectativa se hiciera realidad.

El Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) fue creado mediante los decretos legislativos n.º 64 y n.º 65 del 19 de junio de 1934, correspondientes a la *Ley del Banco Central de Reserva de El Salvador* y a los *Estatutos o Ley Constitutiva del Banco Central de Reserva de El Salvador.*[282] Conforme a estas leyes, el BCR tendría por objeto «dotar al país de una moneda cuyo poder adquisitivo sea estable y de crédito elástico de acuerdo con las necesidades económicas» y sus funciones principales serían:

> Centralizar la emisión de moneda; controlar el volumen del crédito y la consiguiente demanda de medio circulante, de manera que se asegure la estabilidad del valor externo del colón; y regular la expansión o contracción del volumen de crédito y fortalecer la liquidez de los bancos comerciales mediante el establecimiento de un fondo central de reserva bancaria bajo su control.

282 *Diario Oficial* 132, tomo 116, 19 de junio de 1934.

Para crear el BCR, el Estado previamente compró el Banco Agrícola Comercial e indemnizó a los bancos Salvadoreño y Occidental por renunciar al derecho del que gozaban de emitir moneda, con vencimiento en 1940.[283] De acuerdo con lo establecido en decretos legislativos n.º 143 del 26 de julio y n.º 188 del 8 de septiembre de 1933,[284] las acciones del Banco Agrícola Comercial, transformado luego en el BCR, fueron adquiridas con el producto del 62 % del 80 % del impuesto sobre la exportación del café establecido el 23 de julio de 1928.[285] El decreto n.º 143 establecía, además, que el capital autorizado del banco sería de veinticinco millones de colones y que su capital inicial para operar sería de cinco millones, los cuales serían aportados por la Comisión de Defensa del Café Salvadoreño; que, a su vez, obtendría para ello un préstamo del gobierno, sin intereses, proveniente de la fuente arriba mencionada.[286]

Luego, el 18 de diciembre de 1934, se promulgó el decreto legislativo extraordinario n.º 5 correspondiente a la *Ley de Creación del Banco Hipotecario.*[287] Con este se buscaba contar, en el sistema bancario nacional, con una institución financiera especializada en atender las necesidades de crédito inmobiliario de largo plazo provenientes sobre todo del sector agropecuario. Se esperaba así atender una necesidad expresada por pequeños agricultores interesados en cultivar café que no contaban con recursos suficientes para financiar una inversión de maduración lenta que requería de egresos constantes, pero que generaría ingresos hasta la primera cosecha, varios años después. La idea principal que motivó la creación de este banco era que, para que la agricultura prosperara de manera sostenida, los agricultores deberían acceder a dos tipos de crédito: el de inversión, requerido para desarrollar una plantación, que debía otorgarse a tipos bajos de interés y plazos largos; y el de avío o refaccionario, de corto plazo, necesario para apoyar el ciclo operativo de la plantación después de la primera cosecha. Como, hasta entonces, los agricultores solo habían tenido acceso a créditos de corto plazo, la creación del mencionado banco fue una oportuna innovación institucional, debido a los altos niveles de morosidad en que se encontraban muchos caficultores. Es importante destacar que el Banco Hipotecario fue constituido bajo la forma de sociedad anónima, correspondiendo

283 *Diario Oficial* 47, tomo 118, 26 de febrero de 1935. «Memoria de los ramos de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1934». La indemnización de los bancos Salvadoreño y Occidental por dejar de emitir moneda fue de ¢ 2 248 553.

284 *Diario Oficial* 168, 28 de julio de 1933, y 199, 9 de septiembre de 1933.

285 Se refiere al impuesto de 0.75 pesos oro americano por cada 100 kilogramos de café exportado.

286 Como producto de esta operación, más del 36 % de las acciones del BCR le fueron luego adjudicadas sin costo a la Asociación Cafetalera de El Salvador.

287 *Diario Oficial* 6, tomo 118, 8 de enero de 1935.

por ley el 40 % de las acciones a la Asociación Cafetalera de El Salvador y un 20 % a la Asociación de Ganaderos de El Salvador (AGES).[288] Para adquirir las acciones de la Asociación Cafetalera, el gobierno autorizó el uso de algunos depósitos que, al momento de la fundación del BCR, fueron reservados para la creación del Banco Hipotecario. Tan eficaz resultó la creación de este banco que, según la «Memoria de los ramos de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio correspondiente a 1942»,[289] el monto total de crédito otorgado por la institución pasó de un poco más de un millón de colones en 1932 a 16.7 millones de colones en 1942.

El 20 de octubre de 1940, por iniciativa del Banco Hipotecario, se creó la primera cooperativa de crédito en la ciudad de Izalco, con el propósito de otorgar créditos a los comerciantes y productores agrícolas que no eran sujetos de financiamiento por parte de la banca comercial. Los buenos resultados de esta iniciativa propiciaron que en los años siguientes se continuaran creando nuevas cooperativas, a tal punto que el 21 de diciembre de 1942, después de haber sido creadas 15, se promulgó el decreto legislativo n.º 113 correspondiente a la *Ley de Crédito Rural*.[290] Esta, además de establecer la forma de organizar y desarrollar un sistema de cajas de crédito rurales, contenía el marco legal de creación de la Federación de Cajas de Crédito (FEDECCREDITO), originalmente denominada Cooperativa de Cajas de Crédito Rural Limitada o simplemente Cooperativa Central. En diciembre del año siguiente, se promulgó el decreto legislativo n.º 115,[291] mediante el cual se autorizó al poder ejecutivo para otorgar a la Cooperativa de Cajas de Crédito Rural Limitada, a través de un convenio, un subsidio anual, hasta integrar la suma de dos millones de colones para constituir el fondo de garantía de dicha institución.

Políticas de educación, salud y vivienda: De lo que sobre

Aunque la prosperidad, la comodidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población fueron los principales argumentos de los gobernantes para promover la agricultura de exportación y para justificar la decisión de abolir la posesión comunal de la tierra, en la práctica, todos los gobiernos del país durante la vigencia del MAE se olvidaron de que es imposible construir una sociedad de bienestar si las

288 *Diario Oficial* 57, tomo 114, 9 de marzo de 1933. Para poder trasladarle las acciones, la AGES, creada por un grupo de ganaderos en 1932, fue declarada corporación de derecho público y de utilidad general el 2 de marzo de 1933, mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 12.

289 *Diario Oficial* 102, tomo 134, 12 de mayo de 1943.

290 *Diario Oficial* 4, tomo 134, 7 de enero de 1943.

291 *Diario Oficial* 6, tomo 136, 8 de enero de 1944.

apuestas productivas no son acompañadas de una inversión sostenida en la expansión de las capacidades de las personas a lo largo del ciclo de vida, con el propósito de ampliar sus opciones y oportunidades; es decir, sin un compromiso firme con la salud y la nutrición, con la educación, y con la vivienda y el hábitat, entre otros.

Educación

La educación, aunque siempre fue objeto de declaraciones ostentosas a su favor por parte de los intelectuales y los gobernantes, nunca fue una prioridad. A ello se debe que, en los mensajes anuales que los presidentes pronunciaban en la Asamblea Nacional, era frecuente encontrar tremendos contrastes entre el espacio que dedicaban a los supuestos grandes logros en el ramo de Instrucción Pública,[292] en el que cifraban el futuro de la nación, y los recursos que le asignaban. En un acto previo a un examen de lectura, escritura, ortografía, etimología, aritmética y moral, celebrado el 3 de octubre de 1847, al que asistió el presidente de la República, Eugenio Aguilar (1846-1848), el niño de entre 7 y 8 años Jeremías Mora, por ejemplo, pronunció un discurso publicado en el periódico oficial, en el que, retomando a Rubio,[293] dijo: «en una palabra, sin la educación; si por casualidad se aumenta la República, se podrá decir que crece en hombres, pero no en fuerzas. Ningún Estado, pues, será jamás sabio, ni rico, ni poderoso, sin educación».[294] David J. Guzmán, por su parte, sostenía que la instrucción era «la base del progreso y la prosperidad de los pueblos».[295] Décadas más tarde, en 1927, durante la última administración de Alfonso Quiñónez Molina (1923-1927) el ministro de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública y Justicia, Reyes Arrieta Rossi, decía:

> Ninguno pone hoy en duda que la necesidad de las necesidades es hacer guerra al analfabetismo […] las escuelas no son en verdad pocas pero su benéfica acción no se filtraba hasta los valles, caseríos y haciendas; la escuela urbana se encuentra con un muro infranqueable; para vencerlo, hay que dar mayor amplitud a la escuela rural […] el ideal del gobierno es que llegue el día, como aconteció en Dinamarca, en que todos sepan leer y escribir.[296]

292 Así se denominaba entonces al Ministerio de Educación.

293 Jaime Rubio, *Ciencia de la legislación de Caetano Filangieri, traducida al castellano por Jaime Rubio*. Tercera ed., tomo VIII. (Madrid: Imprenta de Núñez, 1822). La frase seleccionada por el niño Mora aparece en el prólogo del «Discurso primero del traductor sobre la educación pública de los ciudadanos».

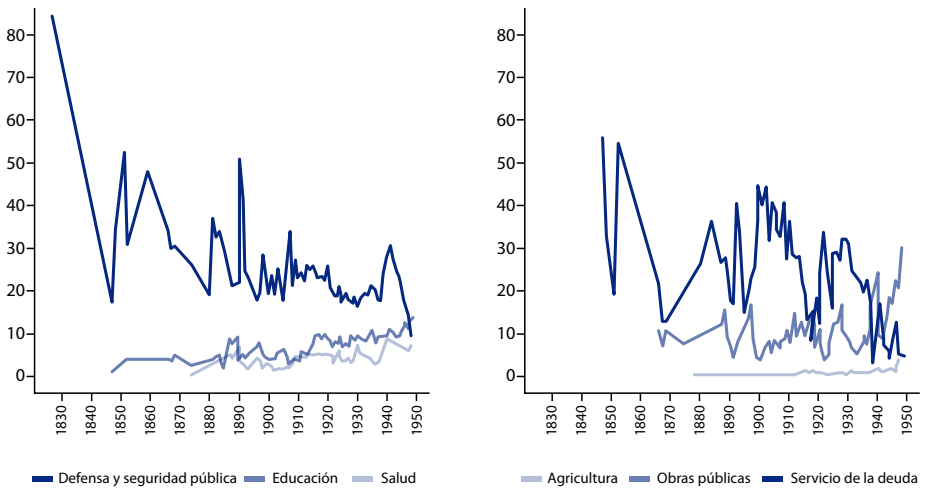
294 *Gaceta del Salvador* 29, tomo 1, 8 de octubre de 1847.

295 David J. Guzmán, *De la organización de la instrucción primaria en El Salvador* (San Salvador: Imprenta Nacional, 1886).

296 *Diario Oficial* 48, tomo 96, 27 de febrero de 1924, 412-413. «Memoria de los actos del poder ejecutivo en los ramos de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública y Justicia».

En contraposición con esas declaraciones líricas, la figura 1.4 muestra que, entre 1868 y 1950, el gasto público destinado a los rubros de Ejército y Guerra (defensa y seguridad) y al servicio de la deuda siempre estuvieron muy por encima de los destinados a la educación, siendo en algunos años hasta más de quince veces superiores. Los gastos en educación, con raras excepciones, se mantuvieron por debajo del 10 % del gasto público total, siendo uno de los más bajos de América Latina.

Figura 1.4. *Gastos en defensa y seguridad pública, educación, salud, servicio de la deuda, obras públicas y agricultura como porcentaje de gasto público total.* El Salvador, 1827-1948



Fuente: Elaborado con información de Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción», para 1827; *Gaceta del Salvador*, de 1847 a 1857; memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicadas en el *Diario Oficial* de El Salvador o su equivalente, de 1857 a 1940; memorias del Ministerio de Economía, de 1946 a 1950; Naciones Unidas, para 1956; y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas...*, para 1949.

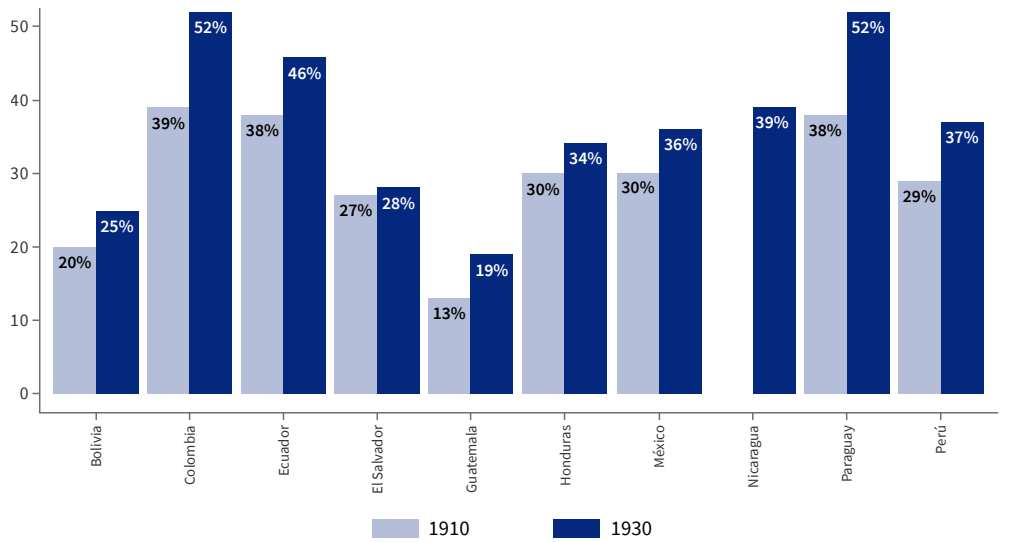
Pero los gastos en educación no solo fueron consistentemente bajos durante la vigencia del MAE, sino también muy volátiles, debido a dos razones. La primera era la inestabilidad de los ingresos fiscales, pues dependían mucho de las importaciones, que a su vez eran el fruto de las divisas generadas por exportar productos con precios fluctuantes (añil y café). Y, la segunda, porque eran de los gastos más vulnerables a los cambios en las prioridades del gobierno provocadas ya sea por una caída en los ingresos públicos, por las guerras o por la urgencia de pagar deudas derivadas de la construcción de infraestructura. Sobre esto último, según Lindo-Fuentes, «cuando el gobierno tenía que optar entre educación y el ejército, o entre educación y caminos,

la educación salía perdiendo».[297] A ello habría que agregar que una de las reglas incluidas en la *Ley del Presupuesto* era que cualquier excedente o mayor rendimiento que se obtuviese durante el año económico debía ser destinado:

> 1.º, al pago de los elementos de guerra comprados y que se compren en lo sucesivo; 2.º, a la amortización de la deuda flotante y pago de los intereses de la deuda circulante en billetes; y 3.º, en la promoción de toda obra o negocio de utilidad pública. [298]

Con esa escasa atención brindada a la educación, no es casual que entre 1910 y 1930 la tasa de alfabetización de personas con 15 años o más en El Salvador, además de ser una de las más bajas entre los países considerados, se haya mantenido estática, en alrededor de 28 %. En contraste, en otros países como Colombia, Ecuador y Paraguay, aumentó considerablemente (figura 1.5).

Figura 1.5. *Personas con 15 años o más alfabetizadas.* El Salvador y países selectos de América Latina, 1910 y 1930 (En porcentajes)



Fuente: Bértola y Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad…*

La educación, además de tener una importancia marginal, era vista como una herramienta de formación de ciudadanos, en correspondencia con el ideal de nación que esperaban construir los grupos que ejercían el poder. Su énfasis radicaba

297 Lindo-Fuentes, *Economía…*, 121.
298 *Diario Oficial* 63, tomo 5, 14 de marzo de 1878. «Presupuesto general para el año económico de 1878», art. 8.

más en promover los deberes de los educandos como ciudadanos que en defender sus derechos, siendo el patriotismo uno de los medios privilegiados para este fin.[299] También era percibida como un medio para «civilizar» a indígenas y a campesinos, inculcándoles «ideas de progreso y hábitos de pueblos cultos», como fue reconocido en el Primer Congreso Pedagógico Centroamericano que tuvo lugar en diciembre de 1893.[300] Esto era muy conflictivo para los indígenas: al no ofrecérseles escuelas exclusivas donde la educación revalorizara sus raíces culturales, se resistían a asistir a las mismas escuelas que los ladinos, ya sea por sus relaciones conflictivas o por su oposición al discurso oficial que insistía en la ladinización como medio para civilizarse.[301]

La educación primaria tenía carácter autoritario y militarista que se evidenciaba no solo en su organización, sino también en la presencia de figuras militares en las distintas jerarquías de control. Se recomendaba que, a los educandos, además de desarrollárseles los contenidos disciplinares tradicionales, se les entrenara en el uso de las armas y en ejercicios militares e incluso se les exigía una disciplina militar encaminada a enderezar su conducta.

> Condición en extremo indispensable es la enseñanza de los ejercicios militares en nuestras escuelas y colegios, y comprenden la gimnasia física e intelectual de los movimientos militares, el manejo de las armas, las maniobras elementales del soldado, tan necesarias para la infancia y que son a la vez motivo de diversión y cariño para la instrucción militar, la encargada de velar por los más caros intereses de la patria; además esos ejercicios acostumbran, dan soltura a los miembros y marcialidad al cuerpo, exaltando las ideas de honor y dignidad.[302]

Las libertades individuales estudiadas en los derechos civiles entraban en tensión con la permanente práctica de la sumisión y la rigidez, propios de una sociedad

299 Santiago González (1871-1876) era muy contundente al respecto, al afirmar: «Por eso he dedicado la más cuidadosa atención a la enseñanza primaria, porque es en la escuela donde deben formarse los ciudadanos». Citado por Francisco Esteban Galindo, *Cartilla del ciudadano* (San Salvador, Imprenta Nacional, 1974).

300 Juan Fernández Ferraz, *Informe que acerca del Primer Congreso Pedagógico Centroamericano eleva a la Secretaría de Instrucción Pública de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Tipografía Nacional, 1894),13.

301 María Julia Flores Montalvo, «Instrucción primaria y formación ciudadana en El Salvador, 1894-1924» (informe final de investigación elaborado por estudiante egresada para optar al título de Licenciada en Historia, Universidad de El Salvador, 2011), 43, http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/2222.

302 Ibíd., 106-107. La cita está tomada del «Decreto sobre la enseñanza de la cívica de 4 de julio de 1913», en David Joaquín Guzmán, *Instrucción cívica y moral práctica* (San Salvador, 1914), VIII.

autoritaria.[303] La educación también promovía una formación ciudadana diferenciada: mientras a los niños se les instruía para participar en los espacios públicos, a las mujeres se les restringía a ejercer sus derechos civiles en los espacios privados, es decir, en el hogar. La educación de las niñas era vista como un medio para formar a las futuras madres de familia como maestras de los ciudadanos en el hogar.[304]

Los pocos esfuerzos que se hicieron en educación se concentraron en las áreas urbanas, marginando el área rural, donde habitaba la inmensa mayoría de la población. Esto porque se asumía que, para el cultivo y recolección del café, las necesidades de mano de obra calificada eran mínimas. En 1895, por ejemplo, de un total de 862 escuelas, solamente 322 (38.5 %) correspondían al área rural, a las cuales se destinaban 240 pesos anuales, contra valores de 600 a 1500 pesos que se destinaban a las escuelas urbanas, dependiendo del número de maestros que tuvieran. Con ese presupuesto, en las pocas escuelas rurales solo se podía contratar un profesor para atender un máximo de dos grados.[305]

La organización de la instrucción pública primaria en grados de enseñanza con carácter progresivo no existió sino hasta 1873; la formalización del vínculo entre instrucción primaria y secundaria se institucionalizó hasta 1893. Los fines de la enseñanza secundaria se limitaban a consolidar los conocimientos adquiridos en primaria y, quizá el más importante, preparar a los individuos para continuar estudios profesionales.[306]

Algunos cambios, sin embargo, comenzaron a ocurrir a partir de 1939, propiciados por dos razones. La primera fue la promulgación de una nueva *Constitución de la República*, la cual establecía, entre otras cosas, que la enseñanza primaria era obligatoria para todos los ciudadanos;[307] que el Estado y los municipios estaban obligados a ofrecerla gratuitamente, asumiendo el financiamiento de las escuelas públicas requeridas; y que era un deber del Estado fomentar la educación secundaria y profesional, las artes, los oficios y toda actividad cultural. La segunda fue la creación del Ministerio de Educación.[308] Este, luego de ser separado del Ministerio de Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública,

303 Ibíd., 29-40.
304 Ibíd., 56-65.
305 Ibíd., 35.
306 Edgar Johans Ventura, «Notas sobre la reforma educativa de 1968», *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.º 1 (2011): 113-135. http://hdl.handle.net/10972/2482
307 Mucho antes, la *Constitución* de 1871 establecía que la instrucción pública primaria era gratuita y obligatoria.
308 Originalmente se le denominó Ministerio de Instrucción Pública (1939), luego Ministerio de Cultura (1945) y finalmente Ministerio de Educación (1961).

lideró una serie de cambios, entre los que destacan: la centralización del sistema educativo, la introducción de nuevos planes de estudios tanto para la educación rural como para la urbana, la aplicación de los nuevos principios didácticos y pedagógicos en los programas de estudio, un proceso acelerado de capacitación docente, la creación de más escuelas públicas estatales, la introducción del plan básico (que incluía los tres primeros años de la educación secundaria, a los cuales seguían otros dos años para el bachillerato) y la recomposición de la educación secundaria con el objeto de alinearla con el propósito de adiestrar a los jóvenes en actividades productivas que contribuyesen al desarrollo económico y social y, aumentos importantes, aunque todavía largamente insuficientes, en el presupuesto de educación.

Salud

El caso de la salud era todavía más dramático. Las erogaciones del Estado en este rubro a lo largo del siglo XIX fueron insignificantes: la política aplicada consistió en delegar toda la responsabilidad de la administración de las escasas instituciones de salud existentes a juntas de caridad o beneficencia que recaudaban fondos para financiar sus gastos de operación. De hecho, el Estado salvadoreño comenzó a institucionalizar sus intervenciones, aunque sea marginalmente, en los temas de salubridad y sanidad hasta en 1900 con la creación del Consejo Superior de Salubridad y con la promulgación del primer *Código de Sanidad Terrestre y Marítima*. Cuatro años más tarde prosiguió con la creación de las direcciones hospitalarias (que sustituyeron a las juntas de caridad o beneficencia) y luego, en 1920, con la creación de la Dirección General de Sanidad.[309]

Obsérvese en la figura 1.4 que entre 1874 y 1948 el gasto en salud (beneficencia) apenas representó como promedio un 4.3 % del gasto público total. Y es que, hasta bien entrado el siglo XX, las autoridades del Estado concebían la prestación de servicios de salud como caridad pública y no como derecho. La atención era tan marginal que, según Montoya,[310] a principios de los años veinte había solo 1.97 médicos, 0.83 dentistas y 1.38 enfermeras por cada 10 000 habitantes, con el agravante

309 La escasa importancia que se otorgaba a la salud se evidencia en que, en sus inicios, la Dirección General de Sanidad era una dependencia del ramo de Gobernación, Trabajo, Fomento, Agricultura, Beneficencia y Sanidad; además, apenas contaba con el 0.15 % del presupuesto general de la nación para el desarrollo de sus actividades.

310 Aquiles Montoya, «Antes del 32». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 7, n.º 3 (1984), 191-207. http://www2.uca.edu.sv/boletines/upload_w/file/boletines/4fb16a4c9f4cbantes.pdf.

de que un poco más del 45 % de estos profesionales estaban radicados en la ciudad de San Salvador. Evidenciando la escasa atención que se brindaba a la salud, un estudio realizado en 1950 sostenía:

> En El Salvador la actividad económica principal es el cultivo del café. Por otra parte, el elemento económico primordial es el hombre. Pues bien, para el cuido de cada persona se halla invertida en El Salvador, la suma de 7 colones con 80 centavos.[311] En cambio, por cada cinco plantas de café, se calcula una inversión de 8 colones con 75 centavos. Resultan aún más significativas estas sumas cuando se piensa que hay ciento cuarenta millones de matas de café, y solo dos millones doscientos mil habitantes.[312]

Vivienda y hábitat

La vivienda y el hábitat tampoco fueron prioritarios durante el MAE. La única política de vivienda implementada durante su vigencia fue el componente urbano del Fondo de Mejoramiento Social. El diseño de dicho componente partía de que una de las principales causas del levantamiento de 1932 había sido el aumento sustancial de las migraciones de indígenas y campesinos empobrecidos hacia las ciudades más importantes del país en busca de mejores oportunidades. De ahí que se fijara como objetivo principal resolver la falta de vivienda urbana. No obstante, entre 1932 y 1944, frente a un déficit de varias decenas de miles de viviendas, apenas se construyó un promedio de 26 casas modestas por año, a las que podían optar obreros y trabajadores gubernamentales que no tuvieran casa.[313]

Es obvio que un modelo económico tan inhumano, en el que la mayoría de sus habitantes no eran vistos como sujetos de derechos y mucho menos como la verdadera riqueza del país, para poder funcionar requería de una alianza económica, militar y política. Cuando los precios del café eran buenos, había bonanza económica y cierta estabilidad política; pero cuando esos se desplomaban, la economía se contraía, generándose descontentos sociales que eran administrados mediante reacomodos políticos y medidas represivas, hasta que, luego de los sucesos de 1932, se instauró una dictadura militar. En este contexto, es entendible, aunque no acepta-

311 Calculado tomando en cuenta una población de 2.2 millones de habitantes y 15 millones de colones invertidos en hospitales y otros servicios sanitarios y asistenciales.

312 Enrique Tejera Paris, «Plan de Investigaciones Gubernamentales para la República de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador*, 1, enero-diciembre de 1950.

313 Héctor Lindo-Fuentes y Erik Ching, *Modernizing Minds in El Salvador: Education Reform and the Cold War: 1960-19801980* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 2012). Las viviendas construidas por Mejoramiento Social eran, además, bastante precarias; sus estructuras eran de madera, con techo de teja o lámina y sin cielo falso.

ble, que la prioridad del gasto total del gobierno estuviera asignada al ejército, a la formación bruta de capital fijo y al pago de la deuda pública (tablas 1.2, 1.5 y 1.7).

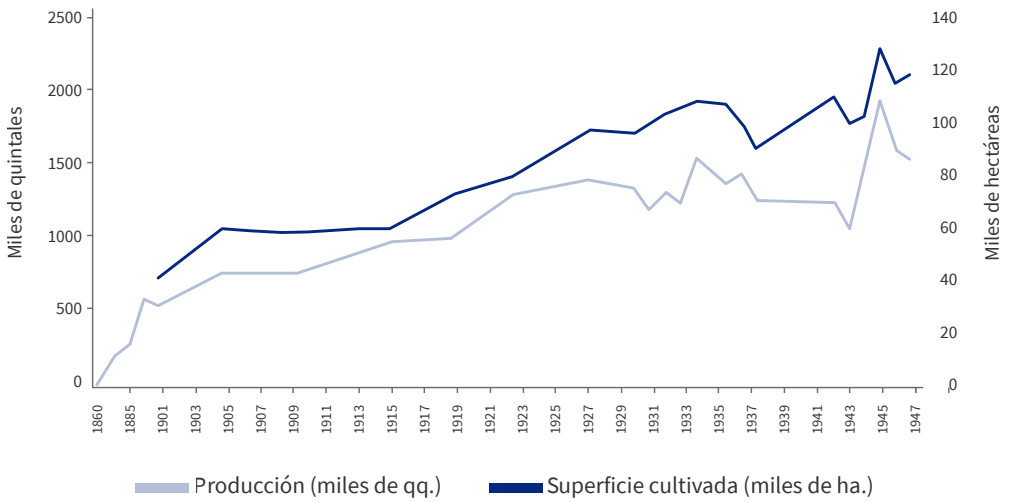
Resultados

El balance presentado a continuación permite concluir que el MAE fue muy eficaz en cuanto a los objetivos económicos, pero no en términos de progreso social.

Sustitución de una economía monoexportadora por otra

El mayor éxito de las estrategias utilizadas por el MAE consistió en transformar una gran parte del territorio nacional, incluyendo tierras antes localizadas en ejidos y tierras comunales, en plantaciones de café. Esto propició no solo un fuerte aumento en la productividad de la tierra y del trabajo, tal como lo habían previsto sus promotores, sino también cambios sustanciales en la estructura económica. La producción de café pasó de apenas 11 000 quintales en 1860, a 200 000 quintales, obtenidos en una superficie cultivada de 15 400 hectáreas en 1880; luego, a 772 000 quintales, provenientes de 59 000 hectáreas cultivadas en 1910; y a más de 1.4 millones de quintales, obtenidos en 98 000 hectáreas cultivadas, en 1929 (figura 1.6).

Figura 1.6. *Superficie cultivada y producción de café.* El Salvador, 1860-1949
(En miles de hectáreas en miles de quintales)



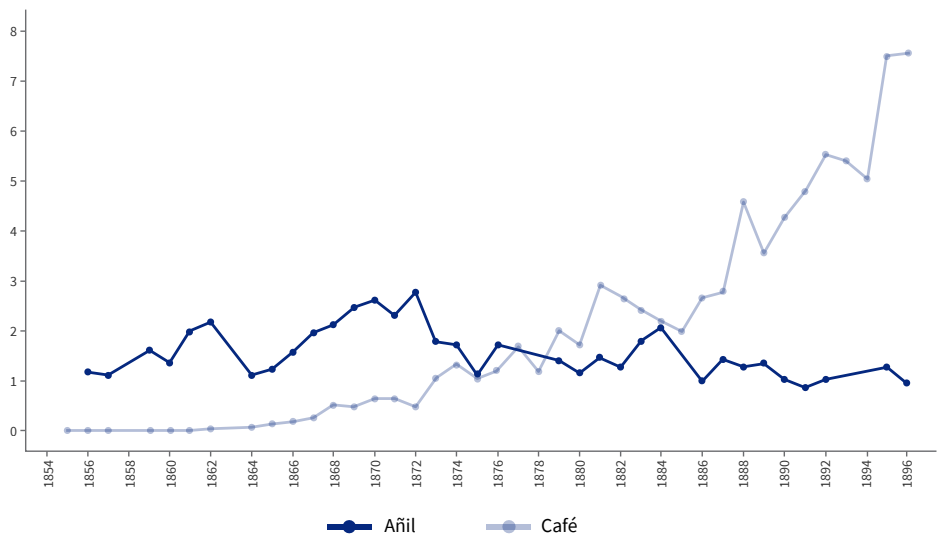
Fuente: Elaborado con información de Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador*, 8; anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números), y CEPAL, *Análisis y proyecciones...*

Con toda razón, el *Libro azul de El Salvador*, escrito para propagar en Estados Unidos las oportunidades de generar riqueza con poca inversión en el país, se refería con orgullo a la transformación del paisaje que había ocurrido:

> Uno de los mayores obstáculos que ha encontrado nuestra agricultura, fue el deplorable sistema bajo el cual la tierra nacional estaba dividida en ejidos y tierras comunales, que hacía que la tierra y la mano de obra se desaprovecharan […] ahora el paisaje ofrece al viajero un cuadro semejante a un vasto tablero de ajedrez, en el que se pueden admirar los varios productos de la fértil tierra; desde los picos más elevados a los bellos valles y llanuras, El Salvador ofrece una vista que nos recuerda a un jardín extenso y bien cuidado, con toda la superficie cultivada, aún en los niveles más altos.[314]

En correspondencia con la expansión del cultivo y la producción, el valor en pesos (llamados después colones) de las exportaciones de café aumentó de 690 en 1855, a 2.9 millones en 1881, luego a 4.8 millones en 1891, más adelante a 24.1 millones en 1916, hasta llegar a 34 millones en 1929. El fuerte dinamismo mostrado por el café fue acompañado de una declinación paulatina del añil (figura 1.7).

Figura 1.7. *Exportaciones de añil y café en millones de pesos.* El Salvador, 1849-1896
(En millones de pesos)



Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta* del 27 de mayo de 1857; estimaciones basadas en los impuestos de exportaciones de añil y café, publicados por Lindo-Fuentes, *Economía…;* y anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números).

314 L. A. Ward, *Libro azul de El Salvador* (Latin American Publicity Bureau Inc., 1916), 54.

Como consecuencia de ese comportamiento, el valor de las exportaciones de añil, que para 1856 era más de 108 veces superior al de las de café, para 1875 era ya casi similar. En los años siguientes esa tendencia se acentuó todavía más, dando como resultado que, para 1896, el valor de las exportaciones de café fuera casi 8 veces el de las de añil; para 1916, 40 veces; y para 1929, cuando el añil estaba desapareciendo, 578 veces (tabla 1.11). Es decir que, poco a poco, lo que se produjo fue la sustitución de una economía monoexportadora por otra; el añil, después de contribuir con más del 90 % de las exportaciones, fue alcanzado en importancia por el café a mediados de la década de 1870, para que luego, al final de los años veinte, este aportara más del 90 % de las exportaciones. A lo largo de ese período, El Salvador intentó diversificar sus exportaciones, pero, hasta antes de la crisis de los años treinta, solo tuvo éxitos temporales con el azúcar y productos minerales (oro y plata).

La economía cafetera, sin embargo, mostró sus debilidades con el estallido de la crisis mundial iniciada en 1929, que provocó una reducción del precio del grano del 66 % entre 1925 y 1932 (figura 1.3). Al deprimirse los precios, se redujo la atención a las plantaciones de café y se desaceleró el crecimiento de la superficie cultivada, todo lo cual se tradujo en una fuerte reducción de las exportaciones de este producto, cuyo valor pasó de ¢ 45.5 millones en 1928 a ¢ 12.9 millones en 1932.

A principios de los años cuarenta, cuando el precio y el valor de las exportaciones de café se estaban recuperando, un pequeño cambio en la estructura productiva del país comenzó a producirse. Se trató del crecimiento del cultivo de algodón, cuya superficie cultivada aumentó de 879 hectáreas en 1937 a 15 600 en 1948, en respuesta a la gran demanda de hilados y tejidos provocada por la Segunda Guerra Mundial, a la expansión de la industria textil salvadoreña, a la reducción de los costos de producción provocada por el descubrimiento de insecticidas eficaces para combatir las plagas locales y a la organización del mercado a través de la creación de la Cooperativa Algodonera. Aun así, debido al nuevo auge de la caficultura, la economía salvadoreña continuó distinguiéndose en América Latina como una de las de mayor nivel de concentración exportadora. Obsérvese en la figura 1.8 que el café, en su calidad de primer producto de exportación de El Salvador durante los tres momentos en los que se realiza el análisis comparativo, representaba más del 75 % del total de exportaciones, un porcentaje solo superado por Venezuela en el período 1949-1952 con el petróleo.

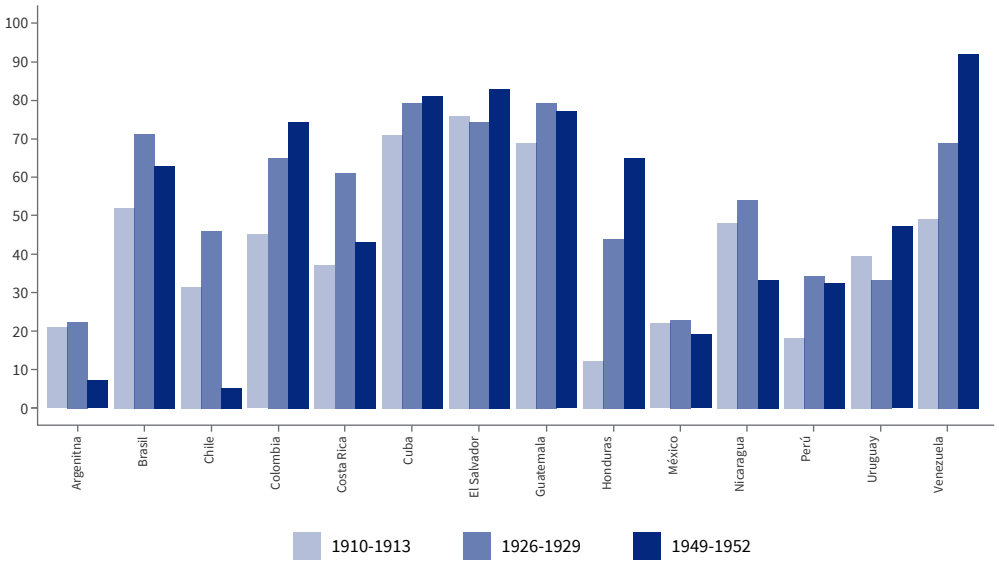
Tabla 1.11. *Estructura de las exportaciones.* El Salvador, 1850-1950
(En miles de pesos y peso relativo de las más importantes sobre el total)

Año	Producto										Total	
	Añil		Café		Azúcar		Minerales		Algodón			
	Valor	%	Valor	%		%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1850*	299.3	94.6									316.4	100.0
1853*	484.3	91.2									530.8	100.0
1856	1168.2	90.1	10.8	0.8							1285.5	100.0
1861	1980.6	86.5	36.0	1.6							2290.5	100.0
1866	1584.0	65.0	197.1	8.1							2434.8	100.0
1871	2308.3	60.6	662.4	17.4							3810.9	100.0
1876	1721.4	47.8	1209.4	33.5							3605.0	100.0
1881	1470.3	30.0	2909.2	59.3							4902.4	100.0
1887	1621.8	31.0	2741.5	52.4	138.6	2.6					5230.2	100.0
1888	1407.8	20.8	4589.2	67.9	196.4	2.9					6757.6	100.0
1890	1053.9	13.9	4268.7	56.3	290.2	3.8					7578.7	100.0
1891	892.1	12.6	4806.4	68.0	236.1	3.3					7072.6	100.0
1905	344.2	2.4	10 916.3	77.4	324.8	2.3	1963.0	13.9			14 098.9	100.0
1908	525.4	3.4	10 398.5	67.2	669.5	4.3	3295.6	21.3			15 483.8	100.0
1916	595.6	1.9	24 132.6	76.1	646.5	2.0	3364.7	10.6			31 718.6	100.0
1917	1092.1	3.8	21 147.1	73.6	1047.5	3.6	1925.4	6.7			28 750.7	100.0
1925	133.0	0.4	30 361.8	89.9	405.3	1.2			2229.0	6.6	33 768.9	100.0
1929	58.9	0.2	34 090.8	92.6	1815.8	4.9					36 831.0	100.0
1946			51 571.1	78.9	1239.2	1.9			1200.0	1.8	65 379.5	100.0
1947	97.2	0.0	84 252.6	84.1	4701.7	4.7	1519.6	1.5	1527.8	1.5	100 147.0	100.0
1948	113.4	0.1	90 417.6	79.3	1987.7	1.7	2051.2	1.8	4986.3	4.4	114 014.7	100.0
1949	77.5	0.0	119 001.7	86.6	971.4	0.7	2671.8	1.9	2791.0	2.0	137 399.6	100.0
1950	107.3	0.0	154 505.0	88.9	1986.7	1.1	3502.8	2.0	6512.3	3.7	173 753.8	100.0

* Incluye únicamente exportaciones realizadas por el puerto de La Unión.

Fuente: Elaborado con información de las memorias del Ministerio de Hacienda publicadas en el *Diario Oficial*, anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números) y CEPAL, *Análisis y proyecciones*…

Figura 1.8. *Participación porcentual del primer producto de exportación en las exportaciones totales.* El Salvador y países selectos de América Latina



Fuente: Bértola y Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad…*

Concentración en pocos países de los destinos de las exportaciones y del origen de las importaciones

Durante la vigencia del modelo primario exportador, el comercio exterior salvadoreño se realizaba de manera casi exclusiva con los países europeos y los Estados Unidos. Hasta 1900, el socio comercial más importante era Gran Bretaña, hacia donde se destinaba más de un tercio de las exportaciones y de donde procedía un tercio de las importaciones. Le seguían en importancia los Estados Unidos y, a un nivel un poco más distante, Francia y Alemania. A lo largo de las tres primeras décadas del siglo XX, el comercio exterior con Gran Bretaña, sin embargo, fue perdiendo importancia en favor de los Estados Unidos, Francia y Alemania (tabla 1.12). Luego, en la década de los cuarenta, el comercio se concentró con los Estados Unidos, a tal punto que, al final de esta, hacia dicho país se dirigía más del 85 % de las exportaciones del café salvadoreño y era el origen de más del 60 % de las importaciones.[315]

315 CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico VIII. El desarrollo económico de El Salvador* (México D. F.: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1959).

Tabla 1.12. *Exportaciones (X) e importaciones (M) por principales países de destino y origen.* El Salvador, años selectos (En porcentajes del total)

Año	Estados Unidos		Gran Bretaña		Alemania		Francia		Centroamérica		Total	
	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M
1881	25.4	23.2	37.5	32.8	11.1	11.4	16.9	23.2	3.3	1.6	100.0	100.0
1883	23.5	34.6	37.7	35.0	16.9	2.9	8.5	19.7	1.3	0.5	100.0	100.0
1905	21.7	n. d.	15.3	n. d.	17.5	n. d.	29.4	n. d.	1.0	n. d.	100.0	100.0
1919	49.9	60.6	1.0	10.8	0.1	-	36.9	1.5	n. d.	0.7	100.0	100.0
1929	23.2	52.2	1.3	14.7	34.3	8.2	2.0	5.8	3.2	2.1	100.0	100.0
1934	25.1	44.5	0.1	13.2	31.5	7.8	4.7	3.0	3.2	1.5	100.0	100.0
1950	86.1	67.2	1.8	3.5	0.1	3.0	0.0	1.0	3.8	5.9	100.0	100.0
1951	86.2	63.4	1.5	3.8	0.1	4.2	0.1	1.4	3.9	6.0	100.0	100.0

Nota: La abreviatura n. d. significa que no hay datos disponibles.

Fuente: Elaborado con información de las memorias del Ministerio de Hacienda publicadas en el *Diario Oficial* (varios números) y anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números).

Escasa diversificación productiva

La apuesta por la agricultura de exportación, y por el café en particular, trajo como consecuencia el establecimiento de una estructura productiva poco diversificada en la que, a finales de los años cuarenta, el sector agropecuario aportaba casi la mitad del producto territorial bruto. Le seguían en importancia el comercio y los servicios privados que aportaban un 20 % y un 11 % adicional, respectivamente. Por su parte, la contribución de la industria, pese a haber recibido algunos incentivos en concepto de franquicias aduaneras y algunas políticas de corte proteccionista, apenas superaba el 10 % (tabla 1.13).

La estructura productiva del sector agropecuario tampoco experimentó mayor diversificación, más allá de la expansión de la caficultura, la desaparición del cultivo del añil, la importante pérdida de importancia relativa de los granos básicos, el mayor peso de la producción pecuaria y el repunte de la avicultura. Obsérvese en la tabla 1.14 que, en el tercer cuarto del siglo XIX, el café y el añil aportaban juntos la mitad de la producción agropecuaria, los granos básicos contribuían con más de un tercio adicional, mientras que el aporte del resto de productos por separado era bastante marginal. 75 años después, el café, por sí solo, aportaba casi la mitad de la

producción agropecuaria, la contribución de los granos básicos había caído al 21 % y la importancia relativa de los productos pecuarios se había más que duplicado.

Tabla 1.13. *Participación de los sectores en el producto territorial bruto*. El Salvador, 1945-1950

	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Agropecuario	48.2	45.7	46.7	47.8	45.8	43.3
Minería	0.6	0.7	0.4	0.5	0.6	0.7
Industria	10.1	10.4	10.9	11.0	11.1	11.5
Construcción	3.9	5.1	4.3	3.6	4.3	5.2
Electricidad	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5
Comercio	19.3	19.6	20.7	20.4	20.3	20.6
Transporte	1.2	1.2	1.0	1.0	1.3	1.3
Servicios de gobierno	5.1	5.6	4.4	4.2	5.0	5.7
Servicios privados	11.2	11.3	11.2	11.2	11.2	11.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con información de CEPAL, *Análisis y proyecciones…*

Tabla 1.14. *Estructura de la producción agropecuaria.* El Salvador, años selectos (En porcentajes)

	1877	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Granos básicos	37.6	20.0	23.0	21.8	25.3	22.7	21.0
Café	25.0	51.6	46.1	49.4	50.0	46.9	46.9
Algodón	-	2.4	1.7	2.4	1.9	2.3	3.3
Añil	25.3	-	-	-		-	-
Caña de azúcar	3.9	7.4	7.4	8.2	7.7	4.4	5.4
Productos pecuarios	6.4	11.0	14.6	12.6	10.0	15.8	16.5
Productos avícolas	-	6.3	5.3	4.1	3.4	5.6	4.4
Otros	1.7	1.3	1.9	1.5	1.7	2.3	2.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con información del ***Diario Oficial*** 43, tomo 4, 19 de febrero de 1878, y CEPAL, ***Análisis y proyecciones…***

Finanzas públicas desfavorables para el desarrollo

Bajo la idea de que el papel del Estado se limitaba a garantizar la seguridad territorial y personal, y a crear condiciones para la expansión de la agricultura de exportación, durante la vigencia del MAE, las finanzas públicas se caracterizaron por ser en extremo regresivas por el lado de los ingresos y casi por completo ajenas a atender los derechos más elementales de las personas. Obsérvese en la tabla 1.15 que la contribución promedio de los impuestos directos y de los impuestos a la exportación (sobre todo, añil y café), en la estructura tributaria para los años de los que se tiene información, desde 1847 hasta 1948, apenas fue de 2.3 % y 8.1 % respectivamente[316]. El 89.6 % restante correspondía a impuestos indirectos y regresivos, dentro de los que se destacaban las rentas de importación, que aportaron el 46.1 % de los ingresos tributarios, y las rentas de licores, que aportaron el 24.7 %.

Tabla 1.15. *Composición promedio de los ingresos tributarios y de los gastos del gobierno central.* El Salvador, 1827-1948 (En porcentajes)

Ingresos		Gastos	
Rubro	**%**	**Rubro**	**%**
Rentas de importación	46.1	Agricultura	0.3
Rentas de exportación	8.1	Defensa y seguridad	31.1
Renta de licores	24.7	Servicio de la deuda	25.6
Papel sellado y timbres	2.7	Fomento/obras públicas	10.2
Impuestos directos	2.3	Instrucción/educación	6.1
• Impuesto sobre la renta	1.4	Beneficencia/salud	4.2
Otros tributos	16.0	Otros	22.5
Total	100.0	Total	100.0

Fuente: Elaborado con información de Pérez-Fabregat, «Proceso de construcción…»; *Diario Oficial* (varios números), memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicadas en el *Diario Oficial* (varios números); anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números); y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas …*.

316 Cabe aclarar que el aporte de los impuestos directos está un tanto sobreestimado en detrimento de la categoría de «Otros ingresos», ya que el promedio calculado corresponde al período 1916-1948; es decir, a partir de que fue introducido el impuesto sobre la renta.

Por el lado del gasto, en promedio, cerca del 60 % de los recursos estatales fueron destinados a los rubros de defensa y seguridad (31.1 %) y al servicio de la deuda pública (25.6 %). Salud y educación, por el contrario, apenas recibieron el 4.2 % y el 6.1 %, respectivamente.

Crecimiento económico volátil

Es indudable que mientras los precios del café en los mercados internacionales fueron favorables, el cultivo no solo modificó el paisaje rural, sino que también contribuyó fuertemente al equipamiento de la economía y a la transformación de toda la sociedad. El valor creciente de las exportaciones permitió un mayor rendimiento de los diferentes impuestos, con lo cual se mejoró y amplió la infraestructura, crecieron las principales ciudades y comenzaron a tener alguna relevancia los estratos medios integrados por profesionales liberales, propietarios de tierras de tamaño mediano, comerciantes, artesanos, pequeños y medianos industriales, empleados públicos y privados, y oficiales del ejército, entre otros. Como consecuencia de ello, la clase media, que en el pasado había estado asociada a la agricultura, pasó a ser predominantemente urbana. Según la tabla 1.16, para 1930 El Salvador era ya el país con la tasa de urbanización más alta en Centroamérica en 1930 y lo continuaba siendo en 1950. Según Taracena,[317] también era el país de Centroamérica con el sector de empleados públicos más grande.

Tabla 1.16. *Tasas de urbanización.* América Latina y países de Centroamérica

	1930	1950
América Latina (7 países)	34.50	46.40
América Latina (19 países)	30.80	39.60
Costa Rica	20.00	33.50
El Salvador	28.00	35.70
Guatemala	20.00	24.50
Honduras	12.00	17.60
Nicaragua	25.50	35.00

Fuente: Bértola y Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad…*

317 Arturo Taracena Arriola, «Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)», en *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras*, vol. 4, ed. por Víctor Hugo Acuña Ortega (Madrid: FLACSO y Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993), 167-253.

Aunque la volatilidad de los precios del café impactaba con fuerza en la economía, su desempeño entre 1860 y 1930 fue bastante satisfactorio; aun cuando registraba descensos importantes, el cultivo continuaba siendo rentable, debido a que la productividad de las fincas salvadoreñas era de las más altas del mundo y a que sus costos laborales eran muy bajos. Esto, sin embargo, cambió luego del estallido de la crisis económica mundial de los años treinta, cuando los precios descendieron por debajo de los costos de producción y generaron efectos en cadena hasta desatar una profunda crisis que afectó a toda la sociedad. La figura 1.9, aunque con información desde 1921 hasta 1948, muestra que durante ese período la economía salvadoreña creció a una tasa promedio anual de 4.3 %, pero con altísimos niveles de volatilidad. La volatilidad derivaba fundamentalmente de la fuerte dependencia de la exportación de café, aunque en algunos años también era alimentada por conflictos políticos internos. Es decir, en un contexto de altos precios del café y relativa estabilidad política, el país crecía. Sin embargo, al desplomarse los precios del café y generarse disputas internas, la economía se contraía.

Esta fuerte dependencia del café de la economía salvadoreña era reconocida por los funcionarios públicos. Gustavo Vides, ministro de Hacienda y Crédito Público en el último gobierno de Alfonso Quiñónez Molina (1923-1927), sostenía al respecto:

> En El Salvador, la principal fuente de riqueza es la producción agrícola. La estadística nos está probando que nuestras industrias no son, hasta hoy en día, una promesa lisonjera, que acaso tenga amplia justificación en un porvenir no lejano. En el presente, son los rendimientos anuales de las cosechas y la oscilación de las cotizaciones de precios […] las causas que generan el estado más o menos bonancible o depresivo de los elementos productores, en proporción directa a su intensidad, y reflejan sus influencias bienhechoras o siniestras también sobre la situación económica general.[318]

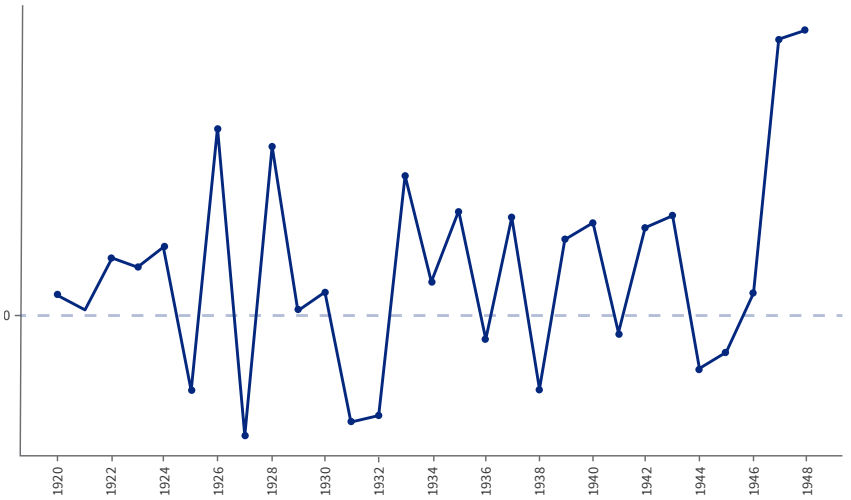
Más contundente aún era el ministro que ocupaba esa misma cartera de Estado al momento del estallido de la crisis mundial en 1929, José E. Suay, quien desconcertado por lo que estaba ocurriendo, expresó:

> Cada vez que se produce la baja en los precios del café, automáticamente nuestra economía nacional entra en crisis, las actividades comerciales decaen, el valor de la propiedad disminuye, las operaciones de compra y venta de propiedades se paralizan, los bancos, por razón de su estatuto incierto, cortan los créditos y disminuyen la circula-

318 *Diario Oficial* 57, tomo 100, 10 de marzo de 1926. «Memoria de los ramos de Hacienda y Crédito Público de 1925».

ción monetaria y billetaria y, como consecuencia de todo esto, el fisco ve disminuir sus rentas: no es pues extraño que el presupuesto se desequilibre.[319]

Figura 1.9. *Tasas de crecimiento del producto interno bruto.* El Salvador, 1920-1948



Fuente: Elaborado con información de *Oxford Latin American Economic History Database.*

Concentración progresiva de la propiedad de la tierra y de la riqueza

Según Lindo-Fuentes, el proceso de concentración de la tierra luego de la abolición de los ejidos y las tierras comunales fue tan acelerado que, para 1885, del total de tierras privatizadas, el 73 % pertenecían al 5.7 % de los nuevos dueños, el 23.5 % al 44 % y el 3.5 % restante al 50.3 %, con propiedades inferiores a 5 hectáreas.[320] Agrega, sin embargo, que para esa fecha aún había mucha tierra sin reclamar, debido a su poca productividad y lejanía. A su juicio, el aspecto fundamental por el cual el cultivo del café llevó a la concentración de la tierra es que, a diferencia del añil y el maíz, no era accesible a todos los campesinos por dos razones: porque producía a los cinco años de ser sembrado; y porque el acceso al crédito no era fácil, ya que no existía un sistema bancario sólido y el existente, al ser privado, privilegiaba a personas conocidas.

319 *Diario Oficial* 43, tomo 110, 20 de febrero de 1931. «Memoria de los ramos de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio de 1930».

320 Lindo-Fuentes, *Economía…*

Lauria-Santiago, sin embargo, proporciona abundante información que evidencia que la concentración de la tierra y la proletarización de indígenas y campesinos no ocurrió de inmediato tras la promulgación de las referidas leyes.[321] En un primer momento, la tendencia fue dividir las tierras comunales y ejidales entre antiguos usuarios. A su juicio, hasta en la década de los veinte se puede hablar de una verdadera concentración de la propiedad de la tierra, debida a la división de la propiedad entre herederos, a las ventas o a las pérdidas por hipotecas. Lo cierto es que, según información arrojada por el censo de población de 1930, para ese año, de una población total de 1 434 361 personas, el 8.2 % eran propietarios y el 91.8 % no propietarios. Era tan evidente la concentración de la riqueza que, en diciembre de 1931, el agregado militar estadounidense, mayor A. R. Harris, expresaba:

> Una de las primeras cosas que se observa cuando uno llega a San Salvador es la abundancia de automóviles de lujo que circulan por las calles […] No parece que exista nada entre estos carísimos vehículos y la carreta de bueyes guiada por el boyero descalzo […] No existe prácticamente clase media alguna entre los inmensamente ricos y los pobres de solemnidad. La gente con la que hablé me dijo que aproximadamente el 90 % de la riqueza del país la posee el 0.5 % de la población. Entre 30 o 40 familias son propietarias de casi todo el país. Viven con esplendor de reyes, rodeados de servidumbre, envían a sus hijos a educarse a Europa o Estados Unidos y despilfarran el dinero en sus antojos. El resto de la población prácticamente no tiene nada. Una revolución socialista puede retardarse por varios años en este país, digamos diez o veinte años, pero cuando por fin suceda va a ser sangrienta.[322]

Anderson, por su parte, sostiene que el proceso de concentración de la propiedad de la tierra se acentuó todavía más durante los primeros años de la depresión de los años treinta, a tal punto que, según sus cálculos, el 28 % de las propiedades cafetaleras del país cambiaron de manos, siendo más afectados los pequeños productores.[323] Esto, según Guidos Véjar, se debió a que, ante la drástica caída de los precios del café, muchos pequeños y medianos productores al verse imposibilitados de cubrir los costos de producción adquirieron préstamos en los bancos, los cuales vieron esto como una oportunidad y «se dedicaron a la especulación y al agio», propiciando la concentración de las propiedades rurales en el pequeño

321 Lauria-Santiago, *Una república agraria*…
322 Citado por Thomas Anderson, *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos* (San Salvador: CONCULTURA, 2001).
323 Ibíd.

número de familias que los controlaban.[324] Esta apreciación es coherente con los datos de la Asociación Cafetalera de El Salvador para 1930 y 1931, y la información recolectada en el primer censo nacional del café de 1938. Según la primera fuente, para 1930 había 4314 propietarios de cafetales, de los cuales 399, equivalentes al 9.2 %, poseían extensiones mayores a 75 manzanas. De acuerdo con la segunda fuente, para 1938 los propietarios con extensiones de más de 50 manzanas (ya no de 75 manzanas) representaban solo el 4 % del total.

Por su parte, un ejercicio de estratificación social elaborado por Marroquín, a partir de los datos del censo de población de 1930, mostraba que, de las 854 127 personas censadas que ejercían diferentes profesiones u oficios, solo 640 (0.2 %) pertenecían a la clase alta (banqueros, ciertos industriales y algunos agricultores); 38 247 (4.4 %), a la clase media (agricultores, ganaderos, pequeños y medianos industriales, comerciantes); mientras los 815 359 restantes (95.4 %), a la clase baja.[325] Además, según la información del censo, los propietarios agrícolas representaban el 8.2 % frente a un 91.8 % de no propietarios.

Tabla 1.17. *Número y superficie de las propiedades agrícolas según su tamaño.* El Salvador, 1950
(Tamaño y extensión en hectáreas)

Tamaño	Número de explotaciones	Porcentaje del total	Superficie agrícola	Porcentaje del total
0 a menos de 3	125 487	72.0	131 608	8.6
3 a menos de 10	29 050	16.6	159 154	10.4
10 a menos de 100	17 641	10.2	475 930	31.1
100 o más	2026	1.2	763 631	49.9
Total	174 204	100.0	1 530 323	100.0

Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, *Censo agropecuario 1950.*

Para 1950, considerado como el punto de quiebre entre la finalización del MAE y el inicio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI), la concentración de la propiedad de la tierra había alcanzado tales dimensiones que, por un lado, había 2026 propiedades de 100 hectáreas o más que apenas representaban el 1.2 % del total, pero concentraban casi el 50 % de la superficie agrícola del país; mientras que, por el otro, las 125 487 propiedades de menos de tres hectáreas,

324 Rafael Guidos Véjar, *El ascenso del militarismo en El Salvador* (San Salvador: UCA Editores, 1980).
325 Marroquín, «Estudio sobre la crisis».

a pesar de representar el 72 % del total, solo aglutinaban el 8.6 % de la superficie agrícola nacional (tabla 1.17). La concentración del ingreso era tal que un estudio elaborado por las Naciones Unidas señalaba que, para 1950, el 8 % de la población de mayores ingresos concentraba más del 50 % del ingreso nacional.[326]

Desarrollo humano bajo

Dada la escasa atención que se brindó durante la vigencia del MAE a la inversión en la expansión de las capacidades de las personas, es lógico que su desempeño en términos de desarrollo humano haya sido muy malo.

Lindo-Fuentes estima que para 1888 apenas uno de cada 32 salvadoreños accedía a educación básica, uno de cada 350 a educación media y uno de cada 3082 a educación superior.[327] La situación mejoró en los años siguientes a medida que se expandía la economía cafetera y que aumentaba la población urbana, pero a un ritmo muy lento y con grandes altibajos, debido a que muchas escuelas se abrían o cerraban dependiendo de los volátiles ingresos del Estado. Como consecuencia, entre 1894 y 1924 los niveles de cobertura en educación primaria oscilaron entre un 14 % y un 31 % de la población en edad escolar, subiendo y bajando abruptamente de un año a otro.[328] La tasa de deserción escolar para 1923, por su parte, era de 21.8 %.[329] No debe extrañar, por lo tanto, que para 1930, de la población de 15 años y más, solo la cuarta parte sabía leer y escribir[330] y que, para 1950, todavía el 41 % de ese grupo poblacional estaba en la misma situación. Por otra parte, aunque la ley establecía que todos los niños debían asistir a los seis primeros años de la educación primaria, para 1949 únicamente se habían registrado en las escuelas un tercio de los elegibles.[331] Hacia 1950, según el PNUD, solo 4 de cada 10 salvadoreños, en promedio, estaban alfabetizados. Las tasas de alfabetización eran tres veces más

326 Naciones Unidas. *Medidas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador* (Nueva York, 1954).
327 Lindo-Fuentes, *Economía…*
328 Flores Montalvo, «Instrucción primaria», 31-32.
329 *Revista Económica*, marzo de 1924, citada en Montoya, «Antes del 32».
330 DIGESTYC, *Primer censo nacional de población 1930* (San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1930).
331 Armour Research Foundation, «Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador», *Revista de Economía de El Salvador*, enero-diciembre 1950. Coincidentemente, en 1952, una misión de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) encontró que solamente el 40 % de los niños en edad escolar asistía a la escuela y que había un gran déficit de maestros de primaria.

altas en las zonas urbanas que en las rurales (64.4 % y 23.5 %, respectivamente).[332] Asimismo, había una brecha en logros entre hombres y mujeres. En promedio, los hombres tenían una tasa de alfabetización 7 puntos porcentuales superior a la de las mujeres (42.4 % y 35.9 % respectivamente).

En el caso de la salud y la nutrición, la situación a principios del siglo XX era tan alarmante que, según Fonseca, entre 1899 y 1920, la tasa de mortalidad promedio en el país fue de 24.5 personas por cada mil habitantes.[333] Entre 1910 y 1920, de cada mil nacimientos, 145 niños murieron en el primer año, la mayoría por enfermedades curables, lo que representaba el 23.14 % del total de defunciones. Además, en 1920, 89 de cada 100 personas murieron sin recibir asistencia médica, en gran medida debido a que, para entonces, el país apenas contaba con un médico por cada 6476 habitantes. Castro, por su parte, describía a las familias rurales salvadoreñas a principios de los años veinte de la siguiente manera:

> Mal vestidos y peor alimentados, víctimas del rigor de las variables estacionales, con una prole siempre creciente en cuya faz se delatan los signos lívidos del hambre y los pálidos tintes de anemias. […] Falta de nutrición confortable, de medicinas y de asistencia médica hacen que el proletariado sea víctima propicia de esos flagelos, cuyo factor predominante es la miseria.[334]

Según el *Anuario Estadístico* de la DIGESTYC de 1926, las principales enfermedades causantes de las muertes ocurridas en el país eran la fiebre y la caquexia palúdica (10.9 %), las afecciones del estómago (10.9 %), la bronquitis y otras enfermedades del aparato respiratorio (6.5 %), el sarampión (3.5 %) y la gripe (3.2 %). Del total de muertes, un 32.2 % fueron diagnosticadas como causadas por enfermedades desconocidas o mal definidas. Estos datos concuerdan con la valoración que hacía Castro unos años atrás al afirmar:

> Sabemos que el paludismo, la tuberculosis, la influenza, las enfermedades del aparato digestivo y la viruela causan estragos entre la gente pobre, que casi en su totalidad muere sin asistencia médica, porque los hospitales, por muy buenos servicios que presten, son insuficientes para dar cabida a los miles de contagiados que impedidos por la miseria y la necesidad solicitan asistencia gratis.[335]

332 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

333 Pedro S. Fonseca, *Demografía Salvadoreña* (San Salvador: Extensión universitaria, Universidad Nacional de El Salvador, 1921), 76.

334 Castro, «Datos para la economía».

335 Ibíd.

Para 1930, según la DIGESTYC, la tasa de mortalidad general había disminuido levemente a 21.8 personas por cada mil habitantes; pero, del total de defunciones, las correspondientes a niños menores de un año habían aumentado al 27.4 %. La esperanza de vida de las personas para ese año era de apenas 36 años.

En las décadas siguientes se registraron algunos progresos, pero era evidente que los déficits en salud y nutrición seguían siendo considerables. En 1950, por ejemplo, la tasa de mortalidad general era de 20.6 personas por cada mil habitantes; la tasa de mortalidad infantil, de 157 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos; de las personas que fallecían, el 80 % en las principales ciudades del país y prácticamente el 100 % en las áreas rurales no recibían atención médica;[336] el 50 % de las defunciones correspondían a menores de 5 años; mientras que la esperanza de vida al nacer era de 45 años.

En cuanto a la vivienda y el hábitat, la descripción que hace Castro sobre las condiciones en las que residía la población rural durante los años veinte es verdaderamente dramática:

> Pocilgas miserables e infectas que a un mismo tiempo sirven a sus dueños de comedor, cocina, sala y dormitorio, los pisos sin ladrillos, las deyecciones e inmundicias se derraman en cualquier parte, […] la escasez de aguas puras y abundantes […] Todo esto contribuye a que nuestros campesinos vivan en peores condiciones que los animales en los establos europeos […] Las habitaciones carecen de toda comodidad y limpieza; construidas de barro y palos, tienen como cobertura un techo de paja o de zinc. Pisos no existen y sus moradores duermen en el suelo.[337]

En cuanto a la vivienda urbana, el mismo autor dice lo siguiente:

> Los artesanos gozan de relativa comodidad en los ingratos mesones que todos conocemos. Un cuartucho oscuro y mal ventilado donde se respira un aire mefítico, lleno de zancudos, telarañas, ratones, murciélagos, etc.; las camas de toda la familia amontonadas sin distinción de sexos ni edades, y otros pormenores íntimos cuya sola enumeración es capaz de infundir asco a las personas que no hayan perdido del todo la vergüenza.[338]

336 Diana Carolina Durán Marroquín, «Historia de las políticas públicas de salud sobre las enfermedades transmisibles en El Salvador: 1950-2000» (informe final de investigación elaborado como requisito del proceso de grado para optar al título de licenciada en Historia. Universidad de El Salvador, 2016), http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/11915

337 Castro, «Datos para la economía», 65.

338 Ibíd.

Veinticinco años más tarde, la situación no había mejorado mucho. Los datos obtenidos a partir de un censo sanitario de 1947 evidenciaban que 56 % de la población urbana vivía en mesones o lugares semejantes, caracterizados por su insalubridad, por la alta densidad de sus ocupantes y por lo estrecho de sus habitaciones.[339] En la misma ciudad capital, el 54 % de la población vivía en mesones, en el 31 % de las casas no había agua potable, el 35 % no tenía baño y el 10 % carecía de letrinas. Además, el 81.5 % de la población capitalina pagaba alquiler por su alojamiento al no tener casa propia. En el área rural, donde residían casi dos tercios de la población, la situación era tan severa que se estimaba que aproximadamente el 80 % de las viviendas necesitaba mejoras considerables.[340]

Bajos salarios, altas tasas de subutilización laboral y pobreza cuasigeneralizada

Aunque el MAE transformó sustancialmente la economía, generando riqueza, crecimiento económico, ampliación y mejoramiento de la infraestructura, aumento en las exportaciones, crecimiento de centros urbanos y nuevos empleos, fue incapaz de generar la prosperidad, la comodidad, el mejoramiento de las condiciones de vida y la alegría que se prometía, especialmente cuando se tomó la decisión de abolir la posesión comunal de la tierra en favor de la propiedad individual. Esto, en gran medida, se debió a que los grandes productores y exportadores, conscientes de la volatilidad de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales, siempre visualizaron los bajos salarios y el empleo estacional como dos de las principales estrategias para maximizar sus beneficios.

Los salarios agrícolas, como ya se señaló, se mantuvieron fijos a lo largo del siglo XIX, aumentaron ligeramente entre la segunda y la tercera década del siglo XX, pero volvieron a decrecer en la cuarta luego del estallido de la crisis mundial en 1929. Aun así, a principios de los años veinte, cuando tanto los salarios agrícolas como los precios del café eran relativamente altos, Castro afirmaba:

> Los obreros y campesinos en El Salvador no solo cobran salarios ínfimos y trabajan mal alimentados por tiempo un tanto excesivo, sino que hallándose muy propensos a las enfermedades, a la vejez y aún a la muerte prematura por las condiciones físicas y eco-

339 Public Administration Service, *La vivienda en El Salvador. Análisis del problema y recomendaciones para un Programa Nacional de Vivienda* (San Salvador: Publicaciones del Ministerio de Economía, 1949).

340 Ibíd.

> nómicas desfavorables en que viven, no cuentan con garantías ni medios de previsión de ninguna especie para hacer frente a esos riesgos que de continuo les amenazan.[341]

Tal aseveración era congruente con una investigación sobre la vida económica del campesino indígena salvadoreño, con encuestas propias, realizada un año antes por Fonseca,[342] de la que obtuvo tres hallazgos principales: que su salario medio diario era de ¢ 0.41, equivalente a ¢ 12.5 mensuales y a ¢ 150 al año; que, de tales ingresos, el 77 % lo destinaba a alimentación y el 23 % a vestidos; y que su ración alimenticia diaria estaba constituida de 276 gramos de maíz y 289 de frijol (estos reunidos formaban un equivalente termodinámico de 1975 calorías, que era bastante inferior al nivel de 2750 a 2900 calorías requeridas por un peón, de acuerdo con su peso, que trabaja ocho horas al día en un país tropical).[343] Lo chocante de esta situación, según cálculos propios hechos por Montoya a partir una hoja de costos elaborada por un empresario productor y exportador de la época, era que, del precio promedio obtenido por la venta de un quintal de café en los años veinte, el 21.7 % correspondía a la ganancia del caficultor, el 28.7 % se reservaba para pagar intereses y solamente el 18.5 % se destinaba al pago de los salarios de los trabajadores; el 31.1 % restante correspondía al pago de transporte, beneficiado, fletes e impuestos.[344] Esto le permitía concluir que, aunque la riqueza de la economía estaba fundamentada en el cultivo del café, casi en nada beneficiaba a sus productores directos, a pesar de los enormes márgenes de ganancia que le quedaban al caficultor.

Para 1924, un año en que los precios del café habían alcanzado un precio récord de más de 45 colones por quintal, en la *Revista Económica*, de difusión centroamericana y dirigida por Ricardo Franz (conocido como el Barón de Franzenstein*)*, se afirmaba lo siguiente:

> A pesar del margen enorme que realiza hoy el gran finquero centroamericano, el jornal de los trabajadores de las plantaciones es el mismo mísero de siempre: 8 a 20 centavos oro (16 a 40 centavos de colón), endulzados con una puñada de frijoles.[345]

341 Castro, «Datos para la economía», 50.

342 Fonseca, *Demografía…*

343 Ibíd. Este autor sintetizaba esta situación diciendo que el campesino indígena «apenas gana la comida y cubre desnudeces para conservar el pudor. […] todo su salario se invierte en necesidades primeras; nada le queda para protección legal, salud y recreaciones».

344 Montoya, «Antes del 32».

345 *Revista Económica*, junio de 1924, 501, citada en Montoya, «Antes del 32».

En otro número de dicha revista de ese mismo año se hacía la siguiente advertencia:

> Nuestros grandes finqueros y empresarios no han comprendido todavía que la insuficiencia de los salarios, los que conceden hoy todavía al elemento obrero, repercute en toda la sociedad… Y si la clase pudiente misma sigue a no comprender su propio interés, allanando con buena voluntad a compartir con el Estado y con los brazos productores, en justa proporción sus ganancias, dará pábulo a la importación de ideas extremistas que tienden a la destrucción del orden existente.[346]

Un año más tarde, en otro artículo de la misma revista, se decía:

> Los jornales ya de hambre… 10 a 38 centavos oro (20 a 76 centavos de colón) son en algunos países de Centroamérica los mismos (de siempre), pero enfrente de que el costo de la vida alcanzó un mayor índice y del disminuido poder adquisitivo de nuestras monedas, representan hoy, apenas la mitad […] Así se está, ni más ni menos, en presencia de una injusticia social, agravada por la superposición de impuestos indirectos que el pueblo debe soportar en beneficio exclusivo de los privilegiados productores de café.[347]

La situación para los trabajadores urbanos era un tanto mejor, pero estaba lejos de ser satisfactoria. Según estimaciones de Castro, quienes trabajaban como zapateros, sastres, carpinteros, peluqueros, panaderos, albañiles o tipógrafos en la ciudad devengaban entre ¢ 1.50 y ¢ 3.00 por día (tabla 1.18); es decir, entre 2.7 y 6.3 veces más que los ¢ 0.41 por día que ganaban en promedio los jornaleros agrícolas.[348] Esto explica, en gran medida, las fuertes migraciones de campesinos hacia las ciudades del país, y principalmente hacia San Salvador, que se desataron a partir de los años veinte. En el caso de los hogares monoparentales liderados por mujeres, la situación era todavía más crítica, ya que, según Castro: «Lo que ganan trabajando todos los días del año (15 colones mensuales) es terriblemente mezquino, pues apenas si les alcanza para engañar el hambre».[349]

346 *Revista Económica*, septiembre de 1924, 595, citada en Montoya, «Antes del 32».
347 *Revista Económica*, agosto de 1925, 699, citada en Montoya, «Antes del 32».
348 Castro, «Datos para la economía».
349 Ibíd.

Tabla 1.18. *Salarios y jornadas de trabajadores según oficio.* San Salvador, 1922

	Salario máximo (en colones)		Salario mínimo (en colones)		Días de trabajo	Horas de trabajo	Días de trabajo	Días de descanso
Oficios	Por día	Por semana	Por día	Por semana	Por semana	Por día	Por año	Por año
Zapateros	2.75	16.50	1.25	7.50	6	10	317	48
Sastres	2.00	12.00	1.50	9.00	6	10	317	48
Peluqueros	2.00	13.00	1.00	6.50	6.5	10	317	48
Tipógrafos	2.50	15.00	1.25	7.50	6	8	293	72
Albañiles	2.00	12.00	1.00	6.00	6	10	293	72
Carpinteros	3.00	18.00	1.00	6.00	6	10	293	72
Panaderos	2.00	14.00	1.50	10.50	7	12	365 (noches)	137

Fuente: Elaborado con información de Castro, «Datos para la economía».

Por otra parte, Montoya, con datos publicados en la *Revista Económica* de enero de 1926, hizo cálculos en los que demostraba que, aunque los trabajadores urbanos ganaban bastante más que los trabajadores rurales, sus ingresos no eran suficientes para salir de la pobreza.[350] Según sus estimaciones, para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud y transporte, una familia urbana necesitaba, para esa época, ¢ 97 mensuales, mientras que el salario promedio de los trabajadores era de ¢ 65.36 mensuales. Al comparar el costo de esa «canasta básica» con los salarios pagados ese año en diferentes oficios (tabla 1.19), Montoya concluía que, con excepción de los motoristas y los mecánicos, los ingresos promedio del resto de trabajadores urbanos eran insuficientes para satisfacer ese mínimo de necesidades.

González Márquez adiciona otro elemento en el análisis: para el período 1914-1944, las condiciones de vida de los trabajadores urbanos no solo se vieron afectadas por devengar salarios bajos y estáticos, sino también por una marcada inestabilidad coyuntural en los precios de los granos básicos (maíz, arroz y frijol).[351] Esa inestabilidad era resultado de dos factores: la estacionalidad de las cosechas, ya que, a medida que se alejaban las mismas para determinado grano, aumentaba la probabilidad de precios altos y el peligro de la escasez; y la ocurrencia de escasez (sobre todo, asociada a malas cosechas) o de un fuerte encarecimiento de las importaciones.[352]

350 *Revista Económica*, citada en Montoya, «Antes del 32».
351 González Márquez, «El problema de las subsistencias».
352 Ibíd. Entre 1900 y 1940 se produjeron nueve episodios de hambre y empobrecimiento por escasez de granos o encarecimiento desmedido de las importaciones.

En este contexto, es comprensible el contenido de un comunicado publicado por la Asociación Nacional de Maestros de El Salvador en el periódico *Patria* del 4 de abril de 1929, que decía en su parte central:

> Queremos expresar nuestra situación: en esta capital, el 90 % de los maestros ganamos 90 colones (mensuales), de los cuales 10 colones son para el agiotista, 25 colones para el mesonero que nos alquila un pésimo cuarto, y los 55 colones restantes para atender las necesidades de toda la familia. Nuestro sueldo no nos da para alimentarnos bien y menos para medicinas, distracciones y libros que mejoren nuestra cultura. Creemos innecesario detallar más nuestra precaria situación, pues vos la conocéis [por ello pedimos un aumento] del 20 %.[353]

Tabla 1.19. *Salarios pagados.* San Salvador, 1926

Oficios	Salario promedio diario (en colones)	Salario promedio mensual (en colones)
Carpinteros	3.00	78.00
Mecánicos	4.04	105.04
Fontaneros	2.62	68.12
Albañiles	2.20	57.20
Trabajadores de asfalto	1.46	37.96
Trabajadores en concreto	1.24	32.24
Serenos	1.72	44.72
Motoristas	5.18	134.68
Trabajo ordinario	1.11	28.86
Muchachos	0.62	16.12
Zapateros	2.31	60.00
Obreros del metal calificados	3.50	91.00
Obreros del metal no calificados	2.00	52.00
Trabajador de imprenta	3.50	91.00

Fuente: Montoya, «Antes del 32».

353 Citado en Montoya, «Antes del 32», 201.

En un tono completamente diferente, que evidenciaba que las brechas de diagnóstico eran tanto o más grandes que las brechas sociales, el presidente Alfonso Quiñónez Molina en su mensaje de apertura de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional de 1926 expresaba lo siguiente:

> La situación económica del país prospera visiblemente, y no es aventurado afirmar que alcanzará en lo futuro un grado de mayor florecimiento, si la actividad de los salvadoreños y el esfuerzo de las autoridades continúan, como hasta hoy, prestándose eficaz y recíproco apoyo. El Salvador cuenta con hombres laboriosos y variados elementos de vida; no existe aquí el malestar colectivo que en otros países proviene de la miseria y de profundas diferencias sociales; para todos hay trabajo y perspectivas tranquilizadoras.[354]

Es importante señalar que, aunque los salarios casi no aumentaron en los años veinte cuando los precios del café estaban subiendo, se redujeron drásticamente en la siguiente década, luego del estallido de la crisis mundial en 1929. Esta caída en los salarios fue incluso reconocida en un artículo publicado en la revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador en el que se afirmaba que:

> El personal de una hacienda o finca, a excepción del administrador o mayordomo, devengaba antes de la actual depresión económica 0.50 colones al día y solo dos tiempos de comida compuestos por tortillas y frijoles […] en la actualidad [1932] se paga casi en todas partes la mitad de dicho sueldo y solo dos tiempos de tortillas y sal, ya sin los frijoles. El primer sueldo se reduce a 12 colones mensuales y dos tiempos malos de comida y el segundo a 6 colones y dos tiempos criminales de comida.[355]

Las bajas remuneraciones percibidas por los trabajadores durante la vigencia del MAE eran tales que no pasaron desapercibidas para un grupo de *marines* canadienses que desembarcó en Acajutla. En su informe final del 23 de enero de 1932 el comandante V. Brodeur escribió lo siguiente:

> En una finca determinada de café se emplean 150 hombres, en tiempo regular; pero durante la época de corte se emplean como 500 trabajadores adicionales incluyendo niños y muchas mujeres. Estos obreros trabajan hasta 10 horas diarias, a cambio de lo cual se les paga 25 centavos. Además, se les da su comida, consistente en un puñado de frijoles y unas cuantas tortillas (unas tortas hechas de maíz, pequeñas, planas y extremadamente indigeribles) y café para tomar; el costo para alimentar a cada trabajador

354 *Diario Oficial* 41, tomo 100, 19 de febrero 1926.

355 Rafael González Sol, «La vida de los campesinos». *El café de El Salvador, Revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador*, 2, n.º 16, abril 1932.

> no pasa de 1 centavo al día. El valor de la cosecha de café en esta finca se estima en unas 100 000 libras esterlinas; un cálculo rápido indica que el costo de la mano de obra para todo un ciclo agrícola alcanza a lo sumo 2000 libras esterlinas, por lo que aun y con otros gastos, las utilidades son lo suficientemente grandes para justificar el pago de unos salarios decentes para los trabajadores de las fincas.[356]

Además, al reducirse sustancialmente los precios del café en los años treinta, muchos cafetaleros dejaron de contratar jornaleros estacionarios para sus cortas y despidieron de sus fincas y haciendas a los colonos, lo cual, además de acentuar el desempleo y la pobreza rural, aumentó la cantidad de campesinos expulsados hacia las zonas urbanas e incluso a Honduras.[357] Esta realidad fue incluso reconocida en la revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador, en la que uno de los grandes caficultores de la época afirmaba:

> No estamos en situación de dar trabajo al número de mozos que hemos acostumbrado ocupar, y como la mayor parte de los cafetaleros están en la misma situación, estamos en la perspectiva de ver grandes números de trabajadores deseosos de trabajar para sostener honradamente sus familias y ellos, pero es imposible hacerlo.[358]

Es curioso que, a pesar de que los alarmantes niveles de pobreza fueran evidentes para los cafetaleros, estos no consideraban que la ausencia de políticas redistributivas durante la expansión de la caficultura hubiese tenido algo que ver con la proliferación de este fenómeno. En otro número de la revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador, siempre de 1932, se afirmaba:

> Desgraciadamente no puede negarse la existencia de pobres [… estos] forman una capa, infinitamente baja y remota, que no siente necesidad de vestirse, ni de instruirse, ni de curarse. Es decir, no tiene ninguna civilización […] Legada por administradores coloniales, esa masa popular descendiente de pueblos indígenas conquistados ha llegado hasta nosotros olvidada de todos, ningún gobierno se ha preocupado por ella […] por qué entonces, van a ser culpables los finqueros de una situación que encontraron formada, cristalizada a través de cientos de años.[359]

356 Citado en Patricio Zetino, «La reivindicación del movimiento de 1932. La matanza indígena de los izalcos». *UNPFIP Network*, 2012. https://bit.ly/3JdeTbO

357 Sevillano Payés, «La política rural».

358 Ernesto Cáceres, «Después del 32», 32. *Boletín de Ciencias Económica y Sociales*, 9, n.º 2 (1986), 92-118. http://www2.uca.edu.sv/boletines/upload_w/file/boletines/4fd64cac8dc57despues.pdf. Tomado de «El café de El Salvador», *Revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador*, 2, n.º 14 (febrero de 1932).

359 Ibíd. Tomado de «El café de El Salvador», *Revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador*, 2, n.º 19 (julio de 1937): 38-42.

El problema, sin embargo, no se limitaba a que los salarios eran bajos y los precios de los granos básicos fluctuantes, sino también a que la cantidad de empleos que se generaban eran largamente insuficientes, tanto en el campo como en la ciudad. En el campo, muchos empleos eran estacionales y correspondían al período de recolección de las cosechas; mientas que, en las áreas urbanas, casi la totalidad de los empleos eran informales. Esta situación cambió muy poco en las dos décadas siguientes. De hecho, según Bulmer-Thomas,[360] aunque para los años cincuenta la productividad agrícola del café y el algodón se encontraba entre las más altas del mundo, los salarios pagados a los trabajadores no alcanzaban siquiera los estándares mínimos de los trabajadores agrícolas del Tercer Mundo.[361] Además, casi la totalidad de trabajadores rurales continuaban desempeñándose como colonos o como trabajadores estacionales y, en algunos casos, cultivando también algunos productos de subsistencia; mientras que en el área urbana las estimaciones realizadas para 1950 por PREALC indican que el 48.7 % de la población económicamente activa (PEA) se encontraba subempleada y un 5.1 % adicional desocupada.[362]

360 Victor Bulmer-Thomas, *The political economy of Central America since 1920* (Cambridge University Press, 1987).

361 Alaistar White, *El Salvador* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1973). A la altura de 1950, por ejemplo, los trabajadores de café en Costa de Marfil ganaban 20 % más en términos reales que sus contrapartes en El Salvador.

362 PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador* (Santiago de Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, 1977).

Bibliografía

Acosta, Antonio. «Hacienda y finanzas públicas en un Estado oligárquico. El Salvador, 1874-1890». En *Estado, región y poder local en América Latina, siglos XIX y XX. Algunas miradas sobre el estado, el poder y la participación política.* Editado por Pilar García Jordán, 17-80. Publicacions i Edicions. Universidad de Barcelona, 2007.

Acosta, Antonio. *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado. 1848-1890.* Sevilla: Aconcagua Libros, 2014.

Acosta, Antonio. *Una nueva aproximación a la presidencia de Carlos Ezeta. Hacienda y moneda en El Salvador, 1890-1894*. Universidad de Sevilla-Instituto de Estudios sobre América Latina (IEAL), 2014.

Alvarenga, Patricia. *Cultura y ética de la violencia: El Salvador, 1880-1832.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2006.

Anderson, Thomas. *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos*. San Salvador: CONCULTURA, 2001.

Armour Research Foundation. «Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador*, enero-diciembre 1950.

Asociación Cafetalera de El Salvador. *Legislación salvadoreña del café 1846-1955*. San Salvador, El Salvador, 1956.

Baily, John. *Central America. Describing Each of the States of Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua and Costa Rica.* London: Trelawney Saunders, 1850.

Barón Castro, Rodolfo. *La población de El Salvador.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2002.

Barraza Ibarra, Jorge. *Historia de la economía de la provincia del Salvador desde el siglo XVI hasta nuestros días*. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador, 2003.

Bértola, Luis y José Antonio Ocampo. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia.* Madrid: Secretaría General Iberoamericana, sin fecha. https://bit.ly/3O2JpsP

Browning, David. *El Salvador, la tierra y el hombre.* San Salvador: Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, 1982.

Bulmer-Thomas, Victor. *The political economy of Central America since 1920.* Cambridge University Press, 1987.

Cáceres, Ernesto. «Después del 32». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 9, n.º 2 (1986), 92-118. https://bit.ly/3r2CDta

Castellón, Ricardo. «Los caminos del siglo XX». Manuscrito sin publicar, 2016, documento electrónico.

Castro, Alirio Augusto. «Datos para la economía social salvadoreña». Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador, 1922.

CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico VIII*. *El desarrollo económico de El Salvador*. México D. F.: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1959.

CEPAL. *La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica.* Documento E/CN.12/CCE/66, 1957. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/26697

Choussy, Félix. *El café*. Volumen I. San Salvador: Dirección General de Agricultura, 1928.

Dalton, Roque. *Miguel Mármol*. *Los sucesos de 1932 en El Salvador.* San Salvador: UCA Editores, 2005.

Díaz Alejandro, Fernando Rafael. «Cultura de trabajo en El Salvador: El discurso sobre la productividad de la mano de obra agrícola 1880-1900». *Revista Humanidades* V, n.º 3, (2014): 51-72. http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/7788

DIGESTYC. *Anuario Estadístico* (varios números). Dirección General de Estadística y Censos.

DIGESTYC. *Primer censo nacional de población 1930*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1930.

Durán Marroquín, Diana Carolina. «Historia de las políticas públicas de salud sobre las enfermedades transmisibles en El Salvador: 1950-2000». Informe final de investigación elaborado como requisito del proceso de grado para optar al título de licenciada en Historia. Universidad de El Salvador, 2016. https://bit.ly/36ZbK2n

Escalante Arce, Pedro. «El real fisco y los estancos en la Centroamérica colonial en la época de la monarquía de los Austrias (1527-1700)». En *Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado en El Salvador*, 25-51. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2008.

Fernández Ferraz, Juan. *Informe que acerca del Primer Congreso Pedagógico Centroamericano eleva a la Secretaría de Instrucción Pública de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Tipografía Nacional, 1894.

Flores de Escalante, Aída. *Café de El Salvador.* San Salvador: Editorial Kalina, 2006.

Flores Iraheta, María Laura y Jazmín Magaly Rivera López. *Propuesta de valorización arquitectónica de edificaciones del centro histórico de Santa Tecla para su protección.* Trabajo de graduación para optar al grado de arquitecto. Universidad Francisco Gavidia, 2008.

Flores Montalvo, María Julia. «Instrucción primaria y formación ciudadana en El Salvador, 1894-1924». Informe final de investigación elaborado por estudiante egresada para optar al título de licenciada en Historia. Universidad de El Salvador, 2011. http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/2222

Fonseca, Pedro S. *Demografía salvadoreña*, San Salvador: Extensión universitaria, Universidad Nacional de El Salvador, 1921.

Fonseca, Pedro S. *La moneda salvadoreña.* San Salvador: Imprenta Nacional, 1924.

Galindo, Francisco Esteban. *Cartilla del ciudadano*. San Salvador: Imprenta Nacional, 1974.

González Márquez, Luis Rubén. «El problema de las subsistencias y las condiciones de vida de los sectores populares urbanos en El Salvador: consumo, ingresos y escasez, 1914-1944». *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* n.º 9 (2017): 94-145. https://doi.org/10.5377/rhcs.v0i9.6625.

González Sol, Rafael. «La vida de los campesinos». *El café de El Salvador, Revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador*, 2, n.º 16 (abril 1932).

Gudmundson, Lowell y Héctor Lindo-Fuentes. *Central America, 1821-1871: Liberalism before Liberal Reform*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1995.

Guerrero, Francisco José. «Consideraciones sobre la organización económica salvadoreña». Tesis presentada para optar al título de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador, 1953.

Guidos Véjar, Rafael. *El ascenso del militarismo en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores, 1980.

Guzmán, David J. *De la organización de la instrucción primaria en El Salvador.* San Salvador: Imprenta Nacional, 1886.

Lauria-Santiago, Aldo. *Una república agraria. Los campesinos en la economía y la política de El Salvador en el siglo XIX.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2003.

Lindo-Fuentes, Héctor y Erik Ching. *Modernizing Minds in El Salvador: Education Reform and the Cold War: 1960-1980*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2012.

Lindo-Fuentes, Héctor. *La economía de El Salvador en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2002.

Lindo-Fuentes, Héctor. «La introducción del café en El Salvador». En *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, compilado por Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper, 55-82. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Costa Rica, 1994.

López-Bernal, Carlos Gregorio. «Las reformas liberales en El Salvador y sus implicaciones en el poder municipal, 1871-1890». *Diálogos. Revista Electrónica de Historia,* volumen especial: 9.º Congreso Centroamericano de Historia, 2008, 71-105.

Luna, David Alejandro. *Manual de historia económica de El Salvador.* San Salvador: Editorial Universitaria, 1971.

Marroquín, Alejandro D. «Estudio sobre la crisis de los años treinta en El Salvador». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 3 (1977): 115-160. https://bit.ly/3r59T2X.

Méndez Novoa, Luis. «El cultivo del algodón en El Salvador», en *Seminario sobre tecnología y problemática del cultivo del algodón*, 1-16*.* San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 1985.

Menéndez, Isidro. *Recopilación de las leyes del Salvador en Centro-América* (edición facsímil). San Salvador: Imprenta Nacional, 1956.

Menjívar, Rafael. *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1980.

Ministerio de Educación. *Historia de El Salvador.* Tomo II. San Salvador: MINED, 2009. https://www.mined.gob.sv/descarga/cipotes/historia_ESA_TomoII_0_.pdf

Montoya, Aquiles. «Antes del 32». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 7, n.º 3 (1984): 191-207. https://bit.ly/3x47Q2Q

Naciones Unidas. *Medidas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador.* Nueva York, 1954.

Pérez de Calles, Dora María. *Notas sobre el Banco Central de Reserva de El Salvador en la historia de la banca central.* Boletín económico, Banco Central de Reserva de El Salvador, sin fecha. https://bit.ly/36WtNWU

Pérez Sáinz, Juan Pablo, Katharine Andrade-Eekhoff, Santiago Bastos y Michael Herradora, *La estructura social ante la globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90.* San José, Costa Rica: FLACSO, 2004.

Pérez-Fabregat, Clara. «El proceso de construcción del Estado de El Salvador. Una mirada desde el oriente, 1780-1865». Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, 2015.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

PREALC. *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador.* Santiago de Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, 1977.

Public Administration Service. *La vivienda en El Salvador. Análisis del problema y recomendaciones para un Programa Nacional de Vivienda*. San Salvador: Publicaciones del Ministerio de Economía, 1949.

Rivera, Abraham. *Apuntes biográficos del honorable ex-presidente don Rafael Campo.* Publicaciones del Banco Agrícola Comercial, 1913, reproducido en 1966. http://hdl.handle.net/10972/56

Rubio, Jaime. *Ciencia de la legislación de Caetano Filangieri, traducida al castellano por Jaime Rubio*. Tercera edición, tomo VIII. Madrid: Imprenta de Núñez, 1822.

Sevillano Payés, Dennis Francisco. «La política rural de mejoramiento social del general Maximiliano Hernández Martínez y sus contradicciones, 1932-1944». *Revista de Museología Kóot* 4, n.º 5 (2014): 9–23. https://bit.ly/3r4VtQa

Smith, Robert S. «Financing the Central American Federation, 1821-1838». *The Hispanic American Historical Review* 43, n.º 4 (1963): 483-510.

Squier, Ephraim George. *Notes on Central America: particularly the states of Honduras and San Salvador: their geography, topography, climate, population, resources, productions, etc., etc., and the proposed Honduras inter-oceanic railway*. New York: Harper & Brothers, 1855.

Taracena Arriola, Arturo. «Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)», en *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras*, vol. 4, editado por Víctor Hugo Acuña Ortega. Madrid: FLACSO y Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993, 167-253.

Tejera Paris, Enrique. «Plan de Investigaciones Gubernamentales para la República de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador*, 1, enero-diciembre de 1950.

Turcios, Roberto. *Los primeros patriotas. San Salvador 1811*. San Salvador: Ediciones Tendencias, 1995.

Ulloa, Cruz. *Codificación de las leyes patrias desde la Independencia hasta 1875.* San Salvador: Imprenta Nacional, 1879

Ventura, Edgar Johans. «Notas sobre la reforma educativa de 1968*». Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* n.º 1 (2011): 113-135. https://bit.ly/3JqSBnj

Wallich, Henry Christopher y John H. Adler. *Proyecciones económicas de las finanzas públicas, un estudio experimental en El Salvador*. México: Fondo de Cultura Económica, 1949.

Ward, L. A. *Libro azul de El Salvador*. San Salvador: Latin American Publicity Bureau Inc., 1916.

White, Alaistar. *El Salvador.* Boulder, Colorado: Westview Press, 1973.

Zetino, Patricio. «La reivindicación del movimiento de 1932. La matanza indígena de los izalcos». *UNPFIP Network A Network of Information and Exchange for the UN Permanent Forum for Indigenous People*, 2012. https://bit.ly/3JdeTbO.

2

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones: la riqueza como difusión del progreso técnico[1]

Contexto

Las primeras evidencias de querer introducir cambios al modelo económico agroexportador aparecieron en la *Constitución* de 1939, cuyo artículo 55 planteaba que:

> El Estado deberá fomentar el ejercicio del pequeño comercio y de las pequeñas industrias en favor de los salvadoreños. [...] la ley podrá conceder privilegios por tiempo limitado a los inventores o a los perfeccionadores de inventos y a los que establecieren alguna industria nueva en el país.[2]

No obstante, tres factores fueron los que determinaron que, a partir de 1949, se apostara por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI).

El primero de ellos pertenece al ámbito político. Entre 1940 y 1948 se produjeron varias huelgas, movilizaciones sociales y revueltas militares que, además de acabar con la dictadura de Martínez, mantuvieron un clima de inestabilidad en el país. Esta situación conflictiva fue superada a finales de 1948, luego de un golpe de Estado que llevó al poder a un Consejo de Gobierno Revolucionario (CGR). Para sus protagonistas aquello no fue un simple «golpe» sino, en sus propias palabras, «un movimiento de avanzada, de renovación, a fin de lograr la nueva organización del Estado».[3]

1 Algunos textos de este capítulo fueron retomados de mis aportes a los informes sobre desarrollo humano de El Salvador, publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2007, 2009/2010 y 2013.

2 *Constitución de 1939.* https://bit.ly/3qJvltT.

3 Roberto Turcios, *Autoritarismo y modernización* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2003).

La voluntad de modernización del nuevo gobierno estaba expresada en la «Proclama de principios y objetivos» del 25 de diciembre de 1948, once días después del golpe, en la cual, entre otras cosas, se comprometía a la:

> 7.° Elevación del nivel de vida sobre bases que, garantizando el auge de la producción, al amparo de la técnica, estimule las empresas privadas y permita la justicia social.
> […]
> 13.° Amistad invariable con todas y cada una de las Repúblicas Centroamericanas, para cimentar la fraternidad a través de las relaciones estrechas, de vinculaciones económicas y culturales, y preparar el entendimiento de los pueblos y gobiernos en la suprema y urgente empresa reconstructora de la Patria Grande.[4]

Más tarde, en 1950, se promulgó una nueva *Constitución*[5] cuyo texto, según Guidos Véjar,[6] era una síntesis depurada de la doctrina constitucional que acompañaba en toda Latinoamérica a los proyectos de modernización económica y social. En ella, se asignaba un nuevo papel al Estado posicionándolo como el promotor principal del desarrollo nacional. El artículo 2, por ejemplo, al establecer que «[e]s obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social», suponía abandonar la vieja idea liberal de que el Estado era un ente neutral que debía dedicarse a mantener el orden interno y a defender al país en caso de agresión externa. En correspondencia con ello, el artículo 135, agregaba que «[e]l régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano». En la misma dirección, el artículo 136 expresaba:

> Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social. El Estado fomentará y protegerá a la iniciativa privada dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país.

El artículo 137, por su parte, aseguraba que: «[s]e reconoce y garantiza la propiedad privada en función social». Muy importante es también el artículo 182:

4 Ministerio de Educación, *Historia 2 El Salvador* (San Salvador: MINED, 2009), https://bit.ly/3KmtwLw, 151-152.
5 *Constitución Política de El Salvador 1950,* https://bit.ly/389HBxy.
6 Rafael Guidos Véjar, «El Estado en el proceso de industrialización salvadoreño», en *El Salvador: Una historia sin lecciones,* ed. por Jorge Cáceres P., Rafael Guidos Véjar y Rafael Menjívar Larín (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], 1988), 131-228.

> El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado, y no se considera artículo de comercio. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna.

El segundo factor que propició el proyecto industrializador fue el auge del cultivo de algodón durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, junto con la expansión de la industria textil. De acuerdo con la CEPAL,[7] entre 1945 y 1957 la superficie cultivada de algodón en El Salvador aumentó de 12.9 miles a 39.7 miles de hectáreas y los rendimientos, de 6.1 a 17.7 quintales por hectárea. Además, debido a que los precios del algodón se incrementaron en ese período en un 60 % y la cantidad exportada en más de 40 veces, el valor de las exportaciones aumentó 55 veces y su participación dentro del total de exportaciones aumentó del 1 al 11 % (tabla 2.1).

El papel creciente de la industria nacional no solo era una interesante alternativa para disminuir la excesiva vulnerabilidad de la economía ante la volatilidad de los precios del café en los mercados internacionales, sino que también fortalecía las posiciones de quienes creían que el Estado salvadoreño, al subordinarse a los intereses de los productores y exportadores de café, renunciaba a su misión fundamental de mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población. A estas voces disidentes se sumaban las de algunos intelectuales y líderes políticos con sentimientos nacionalistas, que criticaban la forma en que los países latinoamericanos se relacionaban con las grandes potencias, y exigían un rompimiento radical de esa dependencia o bien un trato diferente con ellas. Estos planteamientos se reforzaron debido al aumento vertiginoso que, después de la Segunda Guerra Mundial, registraron los precios internacionales del café, como consecuencia del aumento en el consumo (sobre todo entre la población estadounidense) y de las presiones de la Federación Cafetalera Centroamérica-México (FEDECAME), fundada en 1946, que puso fin a la política de «precios tope» que se tenía a través de un convenio con los Estados Unidos.[8]

7 CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico VIII. El desarrollo económico de El Salvador* (México, D. F.: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1959).

8 Thomas Anderson, *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2001).

Esto hizo aumentar de manera exponencial las ganancias de los productores y exportadores de café.[9] El impacto fue tal que, entre 1945 y 1954, los precios del café se habían multiplicado por 4.6 (figura 2.1), mientras que el valor de las exportaciones creció más de cinco veces de 1945 a 1956, pasando de USD 53.3 millones a USD 281.8 millones.

Tabla 2.1. *Expansión del algodón.* El Salvador, 1945-1957

Año	Superficie cultivada (miles de hectáreas)	Rendimientos (quintales por hectárea)	Producción (miles de quintales)	Exportación (miles de toneladas métricas)	Precio de exportación por tonelada métrica	Exportación (millones de colones)
1945	12.9	6.1	78.7	0.59	979	0.58
1946	9.8	5.3	51.9	1.03	1122	1.15
1947	10.8	8.8	95.0	0.87	1644	1.42
1948	15.6	6.5	101.4	3.33	1465	4.87
1949	13.2	8.0	105.6	1.74	1560	2.72
1950	15.5	9.5	147.3	3.80	1666	6.33
1951	19.3	7.0	135.1	3.42	2805	9.59
1952	29.9	7.2	215.3	6.52	1977	12.88
1953	28.2	8.3	234.1	8.60	1835	15.78
1954	21.0	13.3	279.3	8.39	1923	16.14
1955	29.6	15.1	447.0	12.38	1820	22.53
1956	46.1	14.6	673.1	27.85	1568	43.68
1957	39.7	17.7	702.7	25.16	1522	39.05

Fuente: Elaborado con información de CEPAL, *Análisis y proyecciones*..., 19-20.

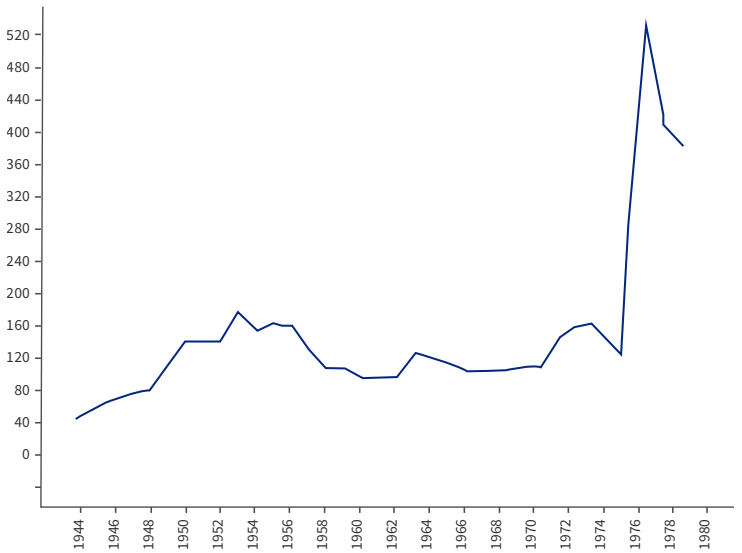
El tercer factor clave para el impulso del MISI fue el surgimiento de lo que hoy se conoce como las teorías del desarrollo[10] y particularmente del estructuralismo

9 Ricardo Barahona, «Roberto Edmundo Canessa». *Encuentro Antropófago,* 29 de febrero de 2012, http://encuentroantropofago.blogspot.com/2012/02/roberto-edmundo-canessa-parte-i.html. El salvadoreño Roberto Canessa, uno de los principales artífices de la creación de FEDECAME, con sede en San Salvador, orgulloso de los resultados que estaba generando, decía en una entrevista concedida a La Prensa Gráfica el 31 de enero de 1954: «Si los norteamericanos desean pagar menos por una taza de café, los países latinoamericanos […] también desean pagar menos por los automóviles, refrigeradoras y otras mercancías de los Estados Unidos».

10 Albert O. Hirschmann, *La estrategia del desarrollo económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964); Gunnar Myrdal, *La pobreza de las naciones* (México: Siglo XXI, 1975); François Perroux, *L´economie du XX siécle* (París: P.U.F., 1969), y Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (CEPAL, [1949] 2012), https://bit.ly/3JMZj84. Estos fueron algunos de los principales iniciadores de las teorías del desarrollo.

latinoamericano que, bajo el liderazgo de Raúl Prébisch,[11] proporcionó una nueva interpretación sobre las causas del subdesarrollo regional, y sobre las estrategias y políticas para superarlo. Esta nueva visión animó al gobierno salvadoreño a comisionar por su cuenta algunos estudios, cuyas recomendaciones fueron clave para los cambios que se harían tanto en la organización del gobierno, como en la orientación de las políticas públicas.

Figura 2.1. *Precio del quintal de café.* El Salvador, 1944-1980 (En colones)



Fuente: Elaborado con información de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC y las memorias del Ministerio de Hacienda.

Uno de esos estudios fue el «Plan de investigaciones gubernamentales para la República de El Salvador».[12] Entre sus objetivos principales estaban «elaborar un sistema orgánico de investigación y planificación» y «ayudar al Ministerio de Economía en la organización e instalación de los organismos y oficinas de planificación y estudios económicos». Este estudio, además de describir con bastante detalle las reformas administrativas y fiscales requeridas para tratar de hacer realidad el Estado social de derecho contenido en la *Constitución* de 1950, contenía un

11 Raúl Prébisch fue secretario ejecutivo de la CEPAL de mayo de 1950 a julio de 1963.

12 Enrique Tejera París, «Plan de Investigaciones Gubernamentales para la República de El Salvador» *(Revista de Economía de El Salvador,* 1, enero-diciembre de 1950).

diagnóstico de la situación socioeconómica del país (fortalezas y debilidades) y una agenda para promover el aumento y diversificación de la producción agrícola e industrial del país. Tiene, además, el mérito de haber sido el primero en afirmar que «la mayor riqueza de El Salvador es sin duda alguna su población y su poco común poder demográfico».

El estudio preparado por la Armour Research Foundation[13] del Instituto Tecnológico de Illinois, titulado «Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador», tenía los siguientes objetivos: a) evaluar la situación técnica de las industrias salvadoreñas, los factores agrícolas y económicos relacionados con ellas y los recursos técnicos disponibles; b) hacer recomendaciones concretas para mejorar las industrias existentes; c) examinar los recursos disponibles en el país susceptibles de ser mejor aprovechados mediante el establecimiento de nuevas industrias; e d) identificar posibilidades de mayor diversificación del comercio internacional.

Se preparó también el estudio *La vivienda en El Salvador,*[14] en el que, además de desnudar las deplorables condiciones en las que vivía la mayoría de las familias rurales y urbanas, se planteaba la urgencia de desarrollar una política nacional de vivienda. El Public Administration Service,[15] por su parte, preparó el «Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador». Este, luego de hacer una revisión minuciosa de la estructura del gobierno salvadoreño, formulaba recomendaciones para mejorar su eficacia y eficiencia.

Especial reconocimiento merece el apoyo recibido de parte de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL). En el cuarto período de sesiones de ese organismo entre mayo y junio de 1951 en México D. F., los países centroamericanos le hicieron formalmente una solicitud de cooperación para la elaboración de estudios y propuestas tendientes a:

> Desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés.[16]

13 Armour Research Foundation, «Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador», *Revista de Economía de El Salvador* (enero-diciembre 1950).

14 Public Administration Service, *La vivienda en El Salvador. Análisis del problema y recomendaciones para un Programa Nacional de Vivienda* (San Salvador: Publicaciones del Ministerio de Economía, 1949).

15 Public Administration Service, «Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador», *Revista de Economía de El Salvador* (enero-diciembre, 1950).

16 CEPAL, «Resolución 9 (IV): Desarrollo económico en Centroamérica», en *Informe anual* (México, 1951), http://hdl.handle.net/11362/15964, 91-92.

En respuesta, la CEPAL en su «Resolución 9 (IV)» pidió a su secretario ejecutivo estudiar las medidas o proyectos que permitieran a los países solicitantes la realización gradual de sus propósitos, e instó a los gobiernos de estos a integrar con sus ministros de Economía el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), para coordinar las actividades relacionadas con la integración y reciprocidad económica. Además, en la «Resolución 30 (IV)», acordó el establecimiento de «una oficina de la CEPAL en México, que se abocaría al estudio de los problemas económicos de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana». El CCE se estableció el 16 de junio de 1951 y su misión principal fue desarrollar el Programa de Integración Económica, redactado a partir de un informe de la CEPAL y aprobado en Tegucigalpa en agosto de 1952. Desde su constitución hasta 1960, como se verá más adelante, el CCE jugó un papel fundamental, primero en explorar las bases sobre las cuales se apoyaría la cooperación e integración económica entre los países de la región, y después como un foro prenegociador para proponer a los gobiernos acciones concretas tendientes a estrechar los lazos de interdependencia económica de los países y de impulsar en forma conjunta su desarrollo económico y social.

La sede de las Naciones Unidas, por su parte, envió al experto en desarrollo industrial Bert Frank Hoselitz (1954), quien elaboró un estudio denominado «Industrial Development of El Salvador», que el presidente Lemus (1956-1960) identificó más adelante como «la biblia» que orientó su política económica.

Marco lógico del modelo

El MISI, tal como se señaló, tuvo como principal fuente de inspiración a la escuela de pensamiento económico de la CEPAL, conocida como el estructuralismo latinoamericano. Dicha escuela concebía el desarrollo económico como «un proceso de acumulación del capital, estrechamente ligado al progreso tecnológico, mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y el nivel de vida».[17] Sostenía que el sistema económico mundial estaba compuesto por dos grupos de economías provistos de una estructura productiva diferente, las del centro y las de la periferia. En las economías de los países del centro, la estructura productiva era homogénea, debido a que el progreso técnico se propagaba en todos los sectores y ramas de la economía; y diversificada,

17 Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México: Siglo XXI, 1983).

pues el funcionamiento de la economía dependía del desempeño de un gran número actividades que operaban con altos niveles de productividad. A diferencia, en las economías de los países de la periferia la estructura productiva era heterogénea, debido a que el progreso técnico solo se había propagado en ciertas actividades económicas, generalmente orientadas a la exportación, mientras el resto continuaba operando con técnicas de producción tradicionales y de baja productividad; y especializada, porque el funcionamiento de la economía dependía del desempeño del reducido número de actividades de exportación, caracterizadas, a su vez, por ser parte de mercados bastante inestables.

Al ser el progreso técnico más acelerado en las economías del centro que en las de la periferia, señalaba la CEPAL que era lógico pensar que los incrementos de la productividad fueran mayores en las primeras que en las segundas. De ello deducía que el ingreso real por persona ocupada tendía a crecer más rápido en el centro que en la periferia, inclusive suponiendo constante la relación de los precios de intercambio. Esta tendencia podría haber sido contrarrestada si los incrementos de la productividad derivados de la incorporación del progreso técnico (en ambos polos) se hubiesen traducido en reducciones proporcionales de los precios monetarios. La escuela cepalina sostenía, sin embargo, que los precios de los bienes habían subido en vez de bajar; y, más aún, que los aumentos habían sido mayores en la producción industrial del centro que en la producción primaria de la periferia (deterioro de los términos del intercambio). De ahí que concluían que «los ingresos medios se diferencian a través del tiempo con más intensidad que las productividades».[18] En correspondencia con ese diagnóstico, la CEPAL proponía como estrategia, para que se desarrollaran las economías periféricas, impulsar procesos de industrialización que las volvieran más sensibles a la recepción, creación y propagación del progreso técnico. Para asegurar que la industrialización fuera exitosa, también recomendaba que se tomaran medidas orientadas a la ampliación del mercado interno, el impulso de procesos de integración regional, la creación de polos de crecimiento industrial y que la sustitución de importaciones fuera progresiva. Sobre esto último, sugería que la industrialización se concentrara en un principio en la producción de bienes de consumo final, para luego, a medida que el aparato industrial y la matriz tecnológica se volvieran más complejos, proceder a la sustitución de bienes intermedios y de capital.[19]

18 Ibíd.

19 William Pleitez «Alcances y límites de la teoría del desarrollo: un análisis crítico de las diferentes interpretaciones del subdesarrollo», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 9, n.° 5 (1986): 304-322.

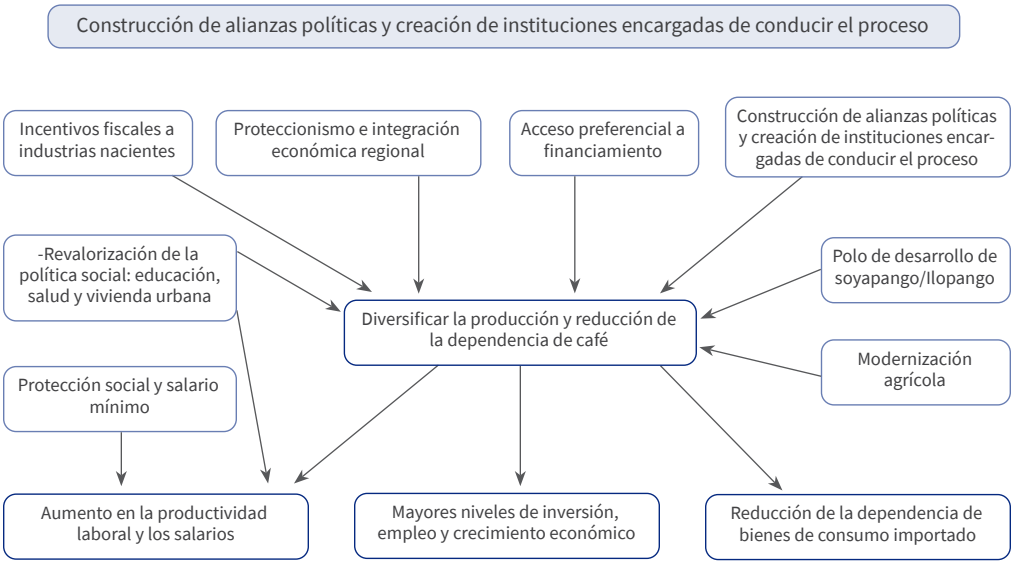
En el caso específico de El Salvador, la mejor sistematización de cómo se visualizó la aplicación del MISI es la realizada por Hoselitz.[20] Este experto partía de reconocer que el principal recurso de El Salvador era su población y que, por lo tanto, cualquier programa de desarrollo industrial debía basarse en esta consideración. Sostenía, además, que los problemas principales del país eran el bajo estándar de vida de la mayoría de la población, las fuertes variaciones estacionales en las oportunidades de empleo, la alta dependencia del café, la escasez de trabajadores calificados y el escaso tamaño del mercado interno. En congruencia con ello, consideraba que un mayor nivel de industrialización en El Salvador era deseable porque a la vez que aumentaría los estándares de vida de la población:

> Crearía oportunidades de empleo nuevas y más estables; permitiría diversificar la producción y reducir la excesiva dependencia de la producción y exportación al café; crearía condiciones favorables para la integración económica con los otros países de Centroamérica; reduciría la dependencia de muchos bienes de consumo importados caracterizados por sus variaciones en el precio y en la demanda del mercado de Estados Unidos; aumentaría las habilidades y la versatilidad de una gran parte de la población trabajadora; e incrementará la productividad laboral y los salarios de los trabajadores.[21]

Planteaba, además, que el único camino de El Salvador para la industrialización era a través de industrias livianas en rubros tales como alimentos, textiles y confección, cuero, materiales de construcción, utensilios y herramientas para el hogar y otras industrias ligeras. Para ello, sugería que habría que estimular tanto la expansión de las industrias existentes (textil, calzado, aceites vegetales, azúcar y derivados), como la creación de otras nuevas que permitieran proveer algunos bienes que para entonces se importaban. También recomendaba estudiar las interrelaciones entre las diferentes industrias (matriz insumo-producto), un plan agresivo de educación y entrenamiento de la mano de obra, el impulso de la industria de servicios con el objeto de disminuir las «deseconomías externas» en la producción, el establecimiento de una zona de libre comercio con un arancel externo común con los demás países centroamericanos y la creación de una corporación de desarrollo, con la finalidad de financiar el proceso de expansión de la industria nacional.

20 Bert Frank Hoselitz, *Desarrollo industrial de El Salvador* (Nueva York: Naciones Unidas, 1954).
21 Ibíd.

Figura 2.2. *Modelo de industrialización por sustitución de importaciones*



Fuente: Elaboración propia.

Estrategias y políticas

La implementación del MISI estuvo fundamentada en diez estrategias: a) nuevos liderazgos, alianzas políticas y creación de instituciones encargadas de liderar el proceso; b) creación del espacio fiscal mínimo requerido para establecer un Estado desarrollista; c) incentivos fiscales a las industrias nacientes; d) acceso a financiamiento en condiciones preferenciales; e) creación del polo de desarrollo industrial Ilopango/Soyapango y ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción; f) proteccionismo e impulso de la integración comercial centroamericana; g) revalorización de la política social, especialmente en los ámbitos de vivienda, educación y salud; h) introducción de las políticas de protección social y salario mínimo; i) política de modernización agrícola; y j) estabilidad macroeconómica.

Nuevos liderazgos, alianzas políticas y creación de instituciones encargadas de conducir el proceso

Un elemento clave para impulsar el MISI fue el surgimiento de nuevos liderazgos y el establecimiento de una suerte de alianza o coalición en la que, además de militares,

participaron tecnócratas y empresarios dispuestos a realizar sus mejores esfuerzos para hacer realidad un proyecto común de modernización económica y social.

Por el lado de los militares, los principales protagonistas, en un inicio, fueron quienes integraron el Consejo de Gobierno Revolucionario (CGR) entre 1948 y 1950 (teniente coronel Manuel de Jesús Córdova y mayores Óscar Bolaños y Óscar Osorio) y el mayor José María Lemus, considerado como el ideólogo del grupo. Luego, a lo largo de los años cincuenta, el principal liderazgo fue ejercido por el ya coronel Óscar Osorio, quien ocupó la Presidencia de la República entre 1950 y 1956; y por el coronel José María Lemus, que fungió como ministro del Interior de 1949 a 1955 y luego como presidente de la República entre 1956 y 1960.[22]

La contribución del grupo de académicos y tecnócratas fue también fundamental en diferentes ámbitos. Uno de los más destacados fue el doctor Reynaldo Galindo Pohl quien, además de ser uno de los integrantes civiles del CGR, fue presidente de la Asamblea Constituyente que redactó la *Constitución* de 1950 en la que se fundamentaron las transformaciones económicas y sociales posteriores y luego ministro de Cultura (educación) de 1950 a 1956. El doctor Humberto Costa, el otro civil miembro del CRG, fue también presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) entre 1950 y 1956 y fungió, además, como ministro de Hacienda durante la Presidencia del coronel José María Lemus (1956-1960). Por su parte, el doctor Jorge Sol Castellanos, quien ocupó el cargo de ministro del recién creado Ministerio de Economía, fue el principal responsable de diseñar e impulsar las estrategias y políticas en favor de la industrialización, así como de liderar el proceso de integración económica centroamericana, a tal punto que Víctor Urquidi, el funcionario de la CEPAL que más colaboró en este proceso y que también fue director de la subsede de este organismo en México de 1952 a 1960, no solo lo calificó como «el alma de la idea de la integración», sino también como uno de esos economistas singulares que «con su personalidad y talento […] dejan para la posteridad una huella clara y perdurable».[23] Otro profesional que jugó un papel crucial fue el doctor Alfonso Rochac, ministro de Economía durante las administraciones de los presidentes Lemus (1956-1960) y Rivera (1962-1967), y fundador de la Administración de Bienestar Campesino (ABC) en 1962 y del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) en 1973.

22 Durante los años 1960 y 1970 hubo cuatro presidentes militares más que dieron continuidad al MISI: el coronel Julio Adalberto Rivera (1962-1967), el general Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), el coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) y el general Carlos Humberto Romero (1977-1979).

23 Víctor L. Urquidi, «Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958», *Revista de la CEPAL,* número extraordinario: CEPAL cincuenta años (1998). http://hdl.handle.net/11362/12141.

Menos reconocidos, pero de aportes sustanciales fueron, además, el doctor Enrique Antonio Porras, ministro de Trabajo y Previsión Social de 1949 y 1950, ministro de Hacienda entre 1950 y 1954 y presidente de la CSJ de 1956 a 1959; el doctor Pedro Abelardo Delgado, subsecretario de Economía en 1960 y primer secretario general de la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA); el doctor Francisco Roberto Lima, coordinador de la comisión que en 1948 se encargó de elaborar el «Proyecto de Ley del Seguro Social» y vicepresidente de la República entre 1962 y 1967; y el doctor Mario Héctor Salazar, ministro de Trabajo y Previsión Social entre 1950 y 1956 y principal promotor de la legislación orientada a proteger los derechos de los trabajadores.

El tercer grupo de los impulsadores del proyecto de modernización económica y social fue el de los empresarios. Roberto Edmundo Canessa, luego de haber adquirido fama por haber propuesto en 1945 el establecimiento de una organización cafetalera centroamericana que derivó en la creación de la FEDECAME,[24] fue ministro de Relaciones Exteriores y Justicia entre 1950 y 1954, desde donde impulsó la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Durante las administraciones de Osorio y Lemus hubo, además, grandes agricultores e industriales como Roberto Quiñónez Schlesinger y Federico García Prieto, que fueron ministros de Agricultura y Ganadería; Rafael Meza Ayau h., que fue ministro de Economía y, por más tiempo aún, Víctor de Sola, que fue presidente de Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), desde 1950 hasta 1978. Otros empresarios como el banquero Miguel Dueñas Palomo y el agroindustrial Tomás Regalado González no fueron integrantes del gabinete de gobierno, pero fueron parte del círculo más cercano de ambos presidentes.

La puesta en marcha del MISI también requirió de la creación de algunas instituciones clave que fueron responsables no solo de liderar el proceso, sino también de dar seguimiento a las estrategias y políticas, y de monitorear el logro de sus objetivos.

La entidad más importante, en un principio, fue el Ministerio de Economía. El 28 de febrero de 1950, el Consejo de Gobierno Revolucionario promulgó el decreto n.º 517,[25] mediante el cual dividió el anterior Ministerio de Economía y Hacienda, hasta entonces responsable de los temas relacionados con la economía, la hacienda pública, el crédito público, la industria y el comercio, en dos ministerios: el de

24 IICA. «Café. Servicios técnicos de café y cacao». *Revista Trimestral del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 3,* n.º 9 (1961), 74. En reconocimiento a este esfuerzo, la junta directiva de FEDECAME nombró en 1954 a Canessa presidente honorario vitalicio de dicha organización.

25 *Diario Oficial* 49, tomo 148, 1 de marzo de 1950.

Hacienda, que se especializaría en la administración de los aspectos hacendarios; y el de Economía, cuya responsabilidad sería «el desarrollo de planes de fomento y diversificación de la economía nacional, incluyendo los relativos a la vivienda, la distribución de crédito, la electrificación y la industrialización del país». Ante la ausencia de un organismo de planificación, encargado de formular planes globales de desarrollo que sirvieran de base para orientar las inversiones públicas a mediano o largo plazo, durante los años cincuenta, el Ministerio de Economía coordinó las principales actividades, estudios y proyectos relacionados con el proceso de industrialización. Con el propósito de fortalecer las capacidades de este ministerio para asumir estas responsabilidades, el 29 de diciembre de 1950, se promulgó el decreto legislativo n.º 110, correspondiente a la *Ley de Creación de la Dirección General de Comercio, Industria y Minería,*[26] dentro del ramo de Economía. A esta dirección se le asignó la responsabilidad de «promover y estimular las actividades comerciales, industriales y mineras en el país».

En el ámbito empresarial, el 6 de noviembre de 1958 se creó legalmente la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), estableciéndose como prioridades dentro de su funciones: a) gestionar políticas de fomento y protección a la industria; b) defender los intereses del sector y de sus asociados en particular; c) gestionar ante las entidades correspondientes la promulgación, expedición, modificación o derogación de leyes, reglamentos y demás disposiciones legales o actos administrativos de acuerdo con los intereses del sector industrial; y d) operar como órgano de consulta para las instituciones del Estado en los asuntos relacionados con la industria.

Con el propósito de lograr una mejor articulación y coordinación entre las diferentes instituciones responsables del desarrollo económico y social e imitando a Guatemala, Honduras y Nicaragua, el 6 de enero de 1961, fue creado el Consejo de Planificación y Coordinación Económica (COPLAN), transformado luego mediante el decreto legislativo n.º 59 del 24 de abril de 1962 en Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN).[27] Este se encargaría de elaborar planes de desarrollo con objetivos, políticas y estrategias tendientes a dotar de mayor eficiencia y eficacia a la administración pública en el cumplimiento de los fines económicos y sociales asignados al Estado. Posteriormente, mediante el decreto legislativo n.º 448, promulgado el 19 de enero de 1976, CONAPLAN se convirtió en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social

26 *Diario Oficial* 283, tomo 149, 29 de diciembre de 1950.

27 El CONAPLAN estaba integrado por los ministros del área económica, el presidente del BCR, representantes del sector privado y por un secretario ejecutivo, responsable, además, de dirigir una Secretaría denominada Oficina Nacional de Planificación.

(MIPLAN). Dicho decreto obligaba, además, a los ministerios y entes descentralizados a establecer unidades de planificación encargadas de preparar programas y proyectos en sus respectivos sectores, conforme a las normas establecidas en los planes de desarrollo económico y los lineamientos dictados por el MIPLAN.

Creación del espacio fiscal mínimo requerido para establecer un Estado desarrollista

En correspondencia con el nuevo papel asignado al Estado como promotor del desarrollo nacional y principal impulsador del proyecto de industrialización, una de las primeras estrategias fue introducir algunas reformas tributarias que permitieran aumentar los ingresos fiscales, afectando de manera particular a los sectores económicos de mayores ingresos. La más importante fue el decreto n.º 836 del Consejo de Gobierno Revolucionario, correspondiente a la *Ley de Impuesto sobre la Exportación de Café*,[28] en cuyos considerandos se destaca «la necesidad imperiosa [del Estado] de obtener recursos para atender las crecientes necesidades del país», agregando que para ello «es natural que se acuda a los sectores de la economía nacional que disfrutan de mayores utilidades, y que tienen por consiguiente la capacidad contributiva más alta». También se reconocía que los precios del grano aumentaban en forma más que proporcional al incremento de los costos, por lo que las utilidades del sector se habían elevado en forma extraordinaria y marcadamente progresiva.

Por tal razón, el decreto establecía que era indispensable mantener un impuesto específico sobre la exportación de café, pero que era necesario modificar su mecanismo de fijación «en la forma que mejor armonice los ideales de justicia tributaria». Ese nuevo mecanismo consistió en que, en vez del vigente impuesto de suma fija por quintal de café oro exportado, se aplicaría uno de tipo ad valorem de carácter progresivo, tal como se muestra en la tabla 2.2. Este impuesto contribuyó a que el aporte de los impuestos a la exportación a los ingresos tributarios totales aumentara de 14.3 % en 1948 a un promedio de 29.8 % entre 1951 y 1957, tal como se observa en la figura 2.3.

El decreto establecía, además, que mientras estuviese vigente este nuevo impuesto, quedaba eximido para los productores de café el pago del impuesto sobre la renta que proviniera de la explotación de tierras dedicadas al cultivo de dicho producto. Derogaba también todos los impuestos fiscales y arbitrios municipales

28 *Diario Oficial* 200, tomo 149, 13 de septiembre de 1950.

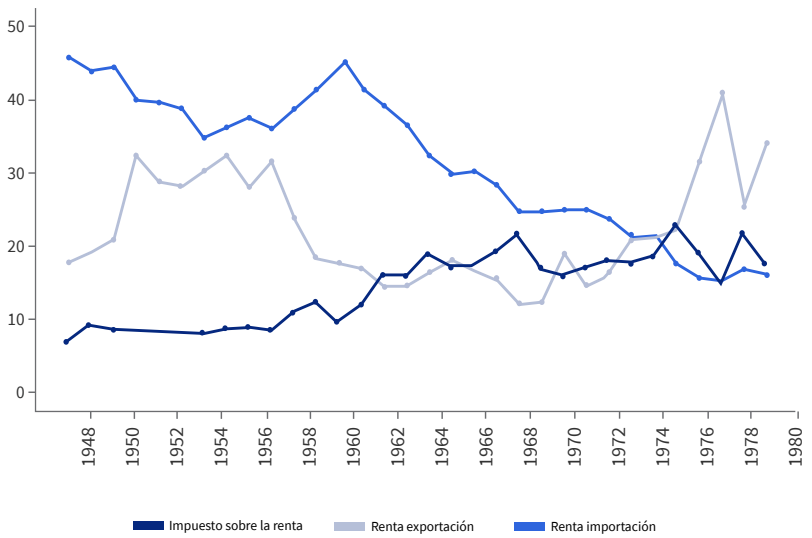
que gravaban antes el cultivo o el beneficiado de café,[29] estableciendo en compensación que, del total recaudado, el 95 % sería considerado como contribución fiscal y que el 5 % restante sería catalogado como contribución municipal, la cual sería distribuida entre las municipalidades en cuya jurisdicción se produjera café.

Tabla 2.2. *Impuesto por la exportación de café.* El Salvador

Precio FOB en puerto salvadoreño por quintal de café en oro de 46 kilogramos, en USD o su equivalente en otras monedas extranjeras	Impuesto aplicable
Hasta USD 30.00	10 %
De USD 30.01 a USD 35.00	20 % sobre el excedente de USD 30.00
De USD 35.01 a USD 40.00	25 % sobre el excedente de USD 35.00
De USD 40.01 a USD 45.00	30 % sobre el excedente de USD 40.00
De USD 45.01 en adelante	30 % sobre el excedente de USD 45.00

Fuente: Artículo 1 del decreto n.º 836, *Diario Oficial* 200, tomo 149, 13 de septiembre de 1950.

Figura 2.3. *Rentas aduaneras de importación y exportación e impuesto sobre la renta como porcentaje de los ingresos tributarios.* El Salvador, 1949-1979



Fuente: Elaborado con información de las memorias e informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*....

29 El impuesto vigente antes de esta ley era de cuatro dólares dieciséis centavos (USD 4.16) por cada quintal exportado de 46 kilogramos.

De forma complementaria, mediante el decreto n.º 510, promulgado el 10 de diciembre de 1951,[30] se introdujo una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta. Esta, además de modificar la estructura del tributo en cuanto a número de tramos por nivel de ingreso y las tasas impositivas correspondientes, introdujo un régimen de tributación diferente entre personas naturales y jurídicas. En el caso de las personas naturales, la ley diferenciaba 28 tramos de ingreso anual, cuyas tasas de tributación aumentaban a medida que se avanzaba a tramos de ingresos más altos. El primero de ellos era de hasta ¢ 1000, con una tasa impositiva de 3 % sobre el monto devengado; mientras que el último, correspondía a quienes ganaban más de ¢ 150 000, cuya tasa impositiva era del 44 % sobre el excedente de ¢ 150 000. En el caso de las personas jurídicas, sin embargo, había solo dos tramos, que evidenciaban el tratamiento especial que se estaba dispuesto a dar a los empresarios: uno con ingresos imponibles de hasta ¢ 5000, que pagarían una tasa impositiva de 2.5 %; y otro de ¢ 5000.01 en adelante, que pagarían ¢ 25 más 5 % sobre el excedente de ¢ 5000. El decreto establecía, además, que toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que no estuviese domiciliada en el país, pagaría un impuesto de 20 % sobre la renta imponible obtenida en El Salvador. En el ámbito administrativo, la nueva ley también introdujo la retención del impuesto en el pago de salarios, para lo cual se complementó con un reglamento que contenía las tablas de retención para tales efectos.

Los cuestionamientos al trato preferencial otorgado a las sociedades y a sus socios, aunados a las necesidades crecientes de recursos para atender los mandatos propios de un Estado social de derecho, como el establecido en la Constitución de 1950, propiciaron que el Directorio Cívico Militar[31] promulgara el 18 de septiembre de 1961, el decreto n.º 300 que introducía reformas fundamentales a la *Ley del Impuesto sobre la Renta* de 1951. Los considerandos de este eran muy claros al respecto. Uno de ellos decía literalmente:

> La realidad socioeconómica de El Salvador acusa una concentración de riqueza de un sector muy reducido de la población, [por lo que…] es deber del Estado dictar las medidas necesarias que tiendan a aliviar ese desequilibrio, siendo la vía más eficiente la de la tributación directa.
>
> [...]

30 *Diario Oficial* 232, tomo 153, 17 de diciembre de 1951.

31 El Directorio Cívico Militar gobernó el país del 25 de enero de 1961 al 25 de enero de 1962, luego de destituir a una efímera junta de gobierno que recién se había instalado el 26 de octubre de 1960, tras el derrocamiento del presidente José María Lemus.

> Las condiciones financieras actuales exigen la adopción de medidas tendientes a incrementar los recursos fiscales para el mejor cumplimiento de las responsabilidades del Estado, a establecer una más equitativa distribución de las cargas tributarias y a evitar en lo posible las evasiones del pago del impuesto sobre la renta.

En congruencia con los objetivos perseguidos, la reforma no solo elevó las tasas impositivas para las personas naturales y las sociedades anónimas, sino que también gravó las utilidades no distribuidas de estas últimas, las cuales pagaban antes el impuesto de la sociedad, pero quedaban exentas del impuesto personal. La nueva ley contenía tres tablas para la aplicación del impuesto a las personas naturales: una para rentas provenientes del trabajo, otra para rentas provenientes del capital y la tercera para rentas mixtas; cada una provista de 33 tramos de ingreso anual, cuyas tasas de tributación marginales aumentaban de manera progresiva. El impuesto mínimo a pagar correspondía a quienes percibían rentas imponibles anuales de hasta ¢ 1000.00, pero variaba dependiendo de la fuente de ingresos, siendo de 2 % para las rentas provenientes del trabajo, de 4 % para las provenientes del capital y de 3 % para las mixtas. A partir de este primer tramo, las tasas marginales aumentaban progresivamente en las tres tablas hasta equipararse en 16 % en el tramo de renta imponible de ¢ 25 000 a 30 000; luego, continuaban aumentando a niveles similares hasta llegar a una tasa marginal máxima de 76.5 % aplicable a rentas anuales imponibles de más de ¢ 195 000.

En el caso de las sociedades, las reformas del decreto n.º 300 aumentaron los tramos de renta imponible de 2 a 5, así como las tasas marginales a aplicar desde una mínima de 2.5 % para aquellas que hubiesen percibido una renta imponible anual de hasta ¢ 10 000, hasta un valor máximo de 15 % para las que declararan rentas imponibles superiores a ¢ 150 000. Como consecuencia de todas estas reformas, la contribución del impuesto sobre la renta a los ingresos tributarios, que en 1948 era de apenas 5.7 %, aumentó progresivamente hasta llegar a 20.8 % en 1978 (figura 2.3), un aporte solo inferior a las rentas de exportación, que para entonces eran beneficiadas por los altos precios del café en los mercados internacionales.

En el caso del azúcar, el 12 de marzo de 1952, partiendo de que la producción era menor que el consumo, se promulgó el decreto legislativo n.º 618, correspondiente a la *Ley del Impuesto sobre el Azúcar*, mediante el cual se estableció un impuesto de ¢ 4 sobre cada quintal de azúcar destinado al consumo interno (producido inter

namente o importado) y se eliminó el impuesto que se aplicaba a la exportación.[32] Siempre con el ánimo de fortalecer las finanzas públicas, el 5 de junio de 1961, el Directorio Cívico Militar aprobó el decreto n.º 154, correspondiente a la *Ley de Impuesto sobre la Exportación de Camarón*, mediante el cual estableció un impuesto de USD 0.06 por cada 453 gramos netos de camarón exportado.[33] Más adelante, el 19 de noviembre de 1974, se promulgó el decreto legislativo n.º 135, correspondiente a la *Ley de Impuesto sobre la Exportación de Azúcar,*[34] mediante el cual se estableció un impuesto progresivo ad valorem sobre el precio por quintal de 46 kilogramos de azúcar exportado, que comenzaría a ser aplicado cuando este superara los USD 10.00, de acuerdo con la tabla 2.3.

Incentivos fiscales a las industrias nacientes

Otra de las estrategias del MISI fue otorgar incentivos fiscales de diversa naturaleza en favor de las actividades industriales. La industria manufacturera en general y algunas actividades industriales en particular fueron objeto de un tratamiento preferencial expresado en términos de pagar menores impuestos que otras actividades o de la exención completa del pago de algunos de ellos, al amparo de leyes especiales que fomentaban su expansión.

El 4 de julio de 1949, por ejemplo, el CGR, partiendo del deber de «estimular la actividad industrial [y] con el fin de aprovechar los recursos naturales y humanos, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la independencia económica [del país]», promulgó el decreto n.º 188, destinado a la industria del cemento. Los incentivos consistieron en el otorgamiento de una franquicia hasta el 31 de diciembre de 1964 a las empresas que se dedicaran a la fabricación de este producto para importar maquinaria, materiales de construcción, combustibles y materias primas para el montaje de las fábricas, así como la no aplicación de impuestos a las exportaciones. Además, como requisito para gozar de estos beneficios, se estableció que las empresas beneficiadas estuviesen constituidas como sociedades anónimas en El

32 *Diario Oficial* 61, tomo 154, 27 de marzo de 1952. Este impuesto fue reducido a ¢ 3.50 por quintal de azúcar consumida en el país y se prohibió la importación, el 6 de diciembre de 1961, mediante el decreto n.º 443 del Directorio Cívico Militar, publicado en el *Diario Oficial* 228, tomo 123, 12 de diciembre de 1961.

33 *Diario Oficial* 107, tomo 191, 14 de junio de 1961. Este impuesto fue aumentado a USD 0.20 por cada 453 gramos netos de camarón exportado, mediante el decreto legislativo n.º 364, del 21 de agosto de 1980, publicado en el *Diario Oficial* 157, tomo 268, 22 de agosto de 1980.

34 *Diario Oficial* 216, tomo 245, 19 de noviembre de 1974.

Salvador, produjeran cemento de calidad no inferior al tipo Portland, vendieran al Estado con un descuento del 20 % sobre los precios corrientes de consumo interno, garantizaran que un mínimo del 50 % de sus acciones fueran vendidas a personas naturales o jurídicas netamente salvadoreñas y que los insumos, materias primas y bienes de capital a importar con el beneficio de la franquicia no pudieran ser producidos en el país o aunque fueran producidos, no pudieran adquirirse.[35] El 8 de agosto de 1950, tomando como precedente el tratamiento acordado a la industria del cemento, el CGR promulgó el decreto n.º 726 mediante el cual se otorgaban incentivos similares a las empresas que se dedicaran a la pesca y a la fabricación de conservas alimenticias.[36]

Tabla 2.3. *Impuesto por exportación de quintal de azúcar de 46 kilogramos.* El Salvador
(En USD o su equivalente en otras monedas extranjeras)

Precio FOB puerto salvadoreño	Impuesto aplicable
Hasta USD 10.00	Exento
De USD 10.01 a USD 12.00	5 % sobre el exceso de USD 10.00
De USD 12.01 a USD 14.00	10 % sobre el exceso de USD 12.00
De USD 14.01 a USD 16.00	15 % sobre el exceso de USD 14.00
De USD 16.01 a USD 20.00	20 % sobre el exceso de USD 16.00
De USD 20.01 a USD 25.00	25 % sobre el exceso de USD 20.00
De más de USD 25.00	30 % sobre el exceso de USD 25.00

Fuente: Decreto legislativo n.º 135, *Diario Oficial* 216, tomo 245, 19 de noviembre de 1974.

En el caso de la *Ley del Impuesto sobre la Renta* de 1951, tal como se dijo antes, el trato preferencial, al inicio, fue para todas las sociedades anónimas, ya que la tasa marginal más alta que estaban obligadas a pagar era de 5 %, contra 44 % en el caso de las personas naturales. El decreto n.º 300, por su parte, elevó las tasas marginales para los estratos de ingreso más altos tanto de las personas naturales, como de las sociedades anónimas, pero manteniendo siempre una diferencia sustancial entre las aplicadas a las primeras y a las segundas. El 6 de diciembre de 1961, sin embargo, se promulgó una nueva *Ley de Impuesto sobre la Renta* (decreto n.º 442), con el propósito expreso de estimular la reinversión de las utilidades obtenidas por las sociedades anónimas que desarrollaban actividades industriales, eximiendo a los

35 *Diario Oficial* 147, tomo 147, 5 de julio de 1949.
36 *Diario Oficial* 170, tomo 149, 8 de agosto de 1950.

socios de las empresas del cómputo, en sus rentas, de las utilidades provenientes de dichas sociedades que fuesen total o parcialmente reinvertidas en la ampliación o mejoramiento de las industrias dentro del siguiente ejercicio tributario.

El azúcar, que para entonces era protegida con barreras no arancelarias a la importación,[37] se benefició con la eliminación de un impuesto específico a la exportación que había sido establecido desde 1947 (decreto legislativo n.º 618, promulgado el 27 de marzo de 1952).[38] En 1961 también se le redujo el impuesto al consumo interno de ¢ 4 por quintal, que venía de algunos años atrás, a ¢ 3.50 (decreto n.º 443 del Directorio Cívico Militar),[39] luego a ¢ 2 por quintal en 1977 y finalmente a ¢ 1 por quintal en 1978.

El 22 de mayo de 1952, se promulgó el decreto legislativo n.º 661, correspondiente a la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación*,[40] el cual expresaba en sus considerandos que el fomento de la industrialización del país requería, entre otras medidas, el otorgamiento de beneficios temporales a favor de las empresas que iniciaran o ampliaran la producción industrial. En congruencia con ello, establecía una clasificación de las industrias a partir de dos criterios. El primero se refería a las industrias cuyo propósito fuera iniciar la fabricación de mercancías que no se produjeran en el país; o de ampliar la escala, porque la producción era insuficiente para abastecer el consumo nacional o porque podrían representar un rubro importante de exportación. El segundo se refería a si las industrias eran «necesarias» por producir mercancías destinadas a satisfacer necesidades fundamentales de la población, tales como la alimentación, la salubridad, el abrigo, la habitación y otras semejantes; o «convenientes», en el sentido de producir artículos que, sin estar destinados a satisfacer necesidades esenciales, fueran de utilidad e importancia para el país. En función de estos criterios, las industrias podrían ser de iniciación necesaria, de iniciación conveniente, de incremento necesario o de incremento conveniente. A todas ellas, la ley otorgaba dos tipos de incentivos: a) franquicias aduaneras para la importación de materiales de construcción, motores, maquinaria, equipo, herramientas, implementos, repuestos y accesorios, materias primas y productos semielaborados; y b) exención o reducción del impuesto sobre la renta y de los impuestos internos y municipales relacionados con el establecimiento, producción, venta y ca-

37 Tal protección venía desde la promulgación de la *Ley de Creación del Comisión de Defensa de la Industria Azucarera* en diciembre de 1932.

38 *Diario Oficial* 61, tomo 154, 27 de marzo de 1952.

39 *Diario Oficial* 228, tomo 123, 12 de diciembre de 1961.

40 *Diario Oficial* 102, tomo 155, 30 de mayo de 1952.

pital invertido. La diferencia estaba en el tiempo de duración de los incentivos y su el porcentaje de reducción. En el caso de las industrias de iniciación necesaria, las franquicias eran por 10 años y las exenciones de impuestos internos por 5 años más una reducción del 50 % en los 5 años siguientes. Para las de iniciación conveniente, las franquicias eran por 8 años y las reducciones de impuestos internos del 50 % en los primeros 5 años y del 25 % en los 3 años siguientes. Las industrias de incremento tanto necesario como conveniente también gozarían de franquicias por 5 años, pero no se beneficiarían de reducciones de impuestos internos. Estos incentivos tributarios fueron renovados, ampliados y ajustados a los cambios experimentados por la estructura industrial del país con la promulgación del decreto n.º 64 correspondiente a la *Ley de Fomento Industrial* por parte de la Junta Revolucionaria de Gobierno el 18 de enero de 1961.[41]

El 24 de noviembre de 1961, el Directorio Cívico Militar promulgó el decreto n.º 471, correspondiente a la *Ley de Fomento Avícola*,[42] en la cual, bajo la justificación de equiparar los incentivos y estímulos recibidos por dicha industria con los recibidos por los productores del resto de países centroamericanos, se le otorgaron las siguientes exenciones: a) de impuestos de toda clase, tasas, derechos y contribuciones de toda especie, sean fiscales o municipales, establecidos o que en el futuro se establezcan; b) de derechos de importación (incluidos los derechos por visación de documentos para el registro), por el término de 2 años, para los pollitos vivos de un día de nacidos propios para aves de postura o de carne, y de 5 años para huevos fértiles para incubación, pollitos de un día de nacidos propios para aves reproductoras de huevos fértiles para incubar y de derechos de importación (incluidos los derechos por visación) para el registro de las mezclas de materias primas utilizadas para la fabricación de alimentos avícolas; c) de derechos de importación aplicados a plantas o instalaciones avícolas, materias primas y productos químicos, farmacéuticos y biológicos utilizados en la industria, siempre que no sean producidos en el país o cuya producción no cubra la demanda que hubiere de ellos; y d) del impuesto de papel sellado y timbres fiscales empleados por las empresas avícolas y del impuesto sobre la renta que a las mismas corresponda. Además, en la ley se declara la avicultura como actividad de utilidad y necesidad pública y se instruye al Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP), a la Federación

41 *Diario Oficial* 14, tomo 190, 20 de enero de 1961.
42 *Diario Oficial* 233, tomo 193, 19 de diciembre de 1961.

de Cajas de Crédito Rural, al Banco Hipotecario y entidades similares a concederle, con prioridad a otras solicitudes de crédito, los préstamos indispensables para su desarrollo.

A principios de los años setenta, para contrarrestar el efecto de la salida de Honduras del proceso de integración económica luego del conflicto armado con El Salvador en 1968, la industrialización trató de ser fortalecida con la promoción de un tipo particular de exportaciones, denominado por algunos como «modelo de subcontratación»,[43] caracterizado por los incentivos para establecer industrias de maquila. Para ello, el 3 de noviembre de 1970 se promulgó el decreto legislativo n.º 148, correspondiente a la primera *Ley de Fomento de Exportaciones*,[44] con el objeto de fomentar la exportación de productos industriales, artesanales y agropecuarios no tradicionales fuera del mercado común centroamericano, a través del otorgamiento de incentivos de diversa índole (exención de impuestos a la importación de bienes de capital e insumos; exención del impuesto sobre la renta, entre otros). El 5 de septiembre de 1974, mediante el decreto legislativo n.º 81 se promulgó una nueva *Ley de Fomento de Exportaciones*[45] que mantuvo los incentivos de la anterior, pero que creó, además, el régimen especial de zonas francas, el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, el Fondo de Garantía para Créditos de Exportación y un seguro de créditos de exportación.

Financiamiento en condiciones preferenciales

El primer paso para hacer del financiamiento una de las estrategias más utilizadas para incentivar el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones se dio con la incorporación del artículo 143 en la *Constitución* de 1950, el cual establecía que:

> El poder de emisión de especies monetarias corresponde exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerlo directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público […]. El Estado deberá orientar la política monetaria con el objeto de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional.[46]

43 Carlos Roberto López Pérez, *Industrialización y urbanización en El Salvador 1969-1979* (San Salvador: UCA Editores, 1984).
44 *Diario Oficial* 221, tomo 229, 3 de diciembre de 1970.
45 *Diario Oficial* 180, tomo 244, 27 de septiembre de 1974.
46 *Constitución Política de El Salvador 1950.*

Para hacer efectivo este artículo de la *Constitución*, en 1952, el gobierno solicitó apoyo al Fondo Monetario Internacional (FMI) para determinar si la economía de El Salvador era capaz de crecer a un ritmo superior al registrado hasta entonces; y si habría que introducirle cambios a la estructura de la banca y a la política monetaria y crediticia para que respondieran mejor a las necesidades de progreso del país. El informe elaborado concluyó que era posible lograr mayores niveles de crecimiento económico y que en el área monetario-crediticia era notoria la escasez de herramientas de política orientadas a impulsar el desarrollo de la economía nacional. También fue enfático en señalar que consideraba improbable que la banca comercial se interesara por su propia cuenta en otorgar créditos de fomento, como los requeridos para acelerar el proceso de industrialización, por lo que el gobierno debería de asumir esta responsabilidad.

En seguimiento a esta recomendación, en septiembre de 1955, mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 1969 fue creado el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP)[47] como instrumento activo del Estado para elaborar y financiar planes nacionales que promovieran el desarrollo económico del país y elevaran el nivel de bienestar material de la población, así como para aumentar y diversificar la producción agropecuaria, minera e industrial. En la práctica, sin embargo, el INSAFOP limitó sus actividades a otorgar financiamiento de mediano y largo plazo a tasas inferiores a las comerciales a partir de investigaciones de carácter técnico, comercial y financiero que realizaba, mediante las cuales analizaba las solicitudes de crédito recibidas. Producto de ello, durante su corta existencia, la mayoría de créditos otorgados por INSAFOP los dirigió a proyectos presentados por empresarios reconocidos y a proyectos innovadores que se visualizaban con altas probabilidades de éxito y de gran impacto en la economía.[48] El INSAFOP nunca contó con la capacidad técnica para realizar las funciones de planificación que se le habían asignado, ni con la capacidad financiera para atender al creciente número de industriales interesados en obtener financiamiento de mediano y largo plazo para la adquisición de activos fijos.

47 *Diario Oficial,* 26 de octubre de 1955.

48 Consciente de que la asistencia financiera sin la asistencia técnica correspondiente podía no ser efectiva, el gobierno transformó en 1959 el Centro Interamericano de Productividad Industrial (CIPI), creado en 1952 mediante un acuerdo de cooperación con el gobierno de los Estados Unidos, en el Centro Nacional de Productividad (CENAP). A la nueva institución se le asignó el objetivo de brindar asistencia técnica y capacitación a empresarios con el fin de incrementar la productividad y aprovechar los recursos naturales, humanos, materiales, técnicos y financieros.

Para superar las anteriores deficiencias, el 22 de diciembre de 1961, mediante el decreto n.º 497 del Directorio Cívico Militar,[49] se promulgó la *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial,* limitándosele el objetivo a servir de instrumento activo del Estado para realizar planes encaminados a promover el desarrollo industrial del país. En congruencia con esto, se le precisaron también las funciones a: a) fomentar, incrementar, diversificar y racionalizar la producción industrial del país, tanto para satisfacer las necesidades internas como para la exportación; b) mejorar los sistemas nacionales de distribución existentes, de manera que los beneficios de la producción industrial alcancen a la mayoría de los habitantes y; c) propiciar otras actividades conexas, encaminadas a fortalecer la economía nacional y a proporcionar ocupación permanente a los trabajadores salvadoreños.

Siempre con el propósito de contar con un ordenamiento institucional favorable para atender las necesidades crediticias del sector industrial y de otras actividades económicas identificadas como clave para el desarrollo nacional, el 20 de abril de 1961, el Directorio Cívico Militar de El Salvador promulgó el decreto n.º 116 correspondiente a la *Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación*.[50] Mediante esta ley, transformó el Banco Central de Reserva (BCR) de sociedad anónima en «una entidad estatal, de carácter público, de duración indefinida y con personalidad jurídica propia para ejercer derechos y contraer toda clase de obligaciones», asignándole la responsabilidad de «de cumplir y hacer cumplir las leyes que regulen el régimen monetario, bancario y crediticio del país». Asimismo, al BCR se otorgaron, entre otras, las facultades siguientes: a) fijar y modificar los encajes o reservas en efectivo que deben mantener las instituciones bancarias contra sus depósitos; b) establecer controles cuantitativos o cualitativos del crédito, pudiendo señalar porcentajes máximos de crecimiento y topes de cartera para la totalidad o para determinadas clases de créditos; c) señalar porcentajes máximos de diferencia entre los tipos de redescuento del BCR y los tipos de interés de la banca comercial; d) autorizar, si lo estimare prudente, las inversiones que se propongan hacer las instituciones bancarias en acciones y participaciones de cualquier empresa; y e) señalar las sanciones pecuniarias a que estarán sujetas las instituciones bancarias que infrinjan sus disposiciones.

El 15 de diciembre de 1961, para consolidar aún más al BCR como órgano rector de la política monetaria, crediticia y cambiaria, el Directorio Cívico Militar promulgó

49 *Diario Oficial* 238, tomo 193, 26 de diciembre de 1961.
50 *Diario Oficial* 71, tomo 191, 20 de abril de 1961.

el decreto n.º 496 correspondiente a la *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador*,[51] en la que se asignaron a la institución los siguientes objetivos: promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional; mantener la estabilidad monetaria del país; preservar el valor internacional del colón y su convertibilidad; y coordinar la política monetaria del BCR con la política económica del Estado. Además, dentro de la organización y administración del BCR se creó la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, para supervisar el funcionamiento del sistema financiero. Complementariamente, el 13 de octubre de 1966 se promulgó el decreto legislativo n.º 142, correspondiente a la *Ley del Fondo de Desarrollo Económico*,[52] que proporcionaba al BCR la capacidad de otorgar créditos a plazos mayores de un año a entidades de utilidad pública (como el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial [INSAFI] y FEDECCREDITO), así como a bancos o instituciones financieras, aunque solo con fondos del exterior. Estos préstamos a mediano y largo plazo se destinaban a proyectos o actividades orientadas a promover el desarrollo del país, especialmente en los sectores agropecuario, industrial, turismo, salud y educación.[53]

Más adelante, para atender las dificultades de financiamiento de los pequeños industriales, el 1 de julio de 1970, se promulgó el decreto legislativo n.º 117, correspondiente a la *Ley de Creación del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa Industrial (FOGAPI).*[54] La principal herramienta del FOGAPI eran las garantías y contragarantías que proveería a los pequeños industriales para mejorar sus posibilidades de obtener créditos en las instituciones del sistema financiero. El 10 de mayo de 1973, sin embargo, a tres años de su funcionamiento y luego de concluirse que sus resultados no eran satisfactorios, se derogó su ley de creación mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 324, correspondiente a la *Ley de Creación de la Financiera y del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE).*[55] Las principales funciones de la nueva institución consistían en conceder créditos a los pequeños comerciantes e industriales; proveer garantías por los créditos que otorguen a los pequeños comerciantes e industriales el resto de instituciones del sistema financiero, y conceder préstamos o garantías a las asociaciones cooperativas y sociedades cooperativas constituidas por pequeños comerciantes e industriales.

51 *Diario Oficial* 238, tomo 193, 26 de diciembre de 1961.
52 *Diario Oficial* 201, tomo 213, 3 de noviembre de 1966.
53 Dora María Pérez de Calles, *Notas sobre el Banco Central de Reserva de El Salvador en la historia de la banca central,* Boletín económico, Banco Central de Reserva de El Salvador, sin fecha.
54 *Diario Oficial* 190, tomo 229, 19 de julio de 1970.
55 *Diario Oficial* 105, tomo 239, 7 de junio de 1973.

La nueva institución, por consiguiente, ya no se limitaría al otorgamiento de garantías y contragarantías a favor de terceros, sino que también tendría capacidad para proveerse por sí misma de los fondos necesarios para otorgar directamente créditos, añadiendo dentro de los beneficiarios a los pequeños comerciantes.

El 23 de agosto de 1973, se promulgó el decreto legislativo n.º 407 correspondiente a la *Ley de Creación de la Junta Monetaria*,[56] justificada con el propósito de dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 143 de la *Constitución* de 1950 de dotar al Estado de un organismo «al más alto nivel gubernamental, responsable de la formulación de las medidas de política estatal en materia monetaria, cambiaria, crediticia y financiera». Las atribuciones de la Junta Monetaria eran las mimas ya ejercidas por el BCR en este ámbito, con la diferencia de que por estar integrada por los principales funcionarios públicos vinculados con el desarrollo (el presidente de la República, quien la presidía; el ministro de Economía; el ministro de Hacienda; el ministro de Agricultura y Ganadería; el secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, y el presidente del BCR, quien actuaba como secretario), permitiría armonizar las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera con las otras áreas de la política económica. Por medio de esta ley, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras también pasó a depender de la Junta Monetaria.

Creación del polo de desarrollo industrial Ilopango/Soyapango y ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción

La inversión pública también se puso al servicio del proyecto de industrialización, mediante la creación del polo de desarrollo de Ilopango/Soyapango, el mejoramiento y la expansión de la red vial, la creciente cobertura en los servicios de agua potable y energía eléctrica, y el mejoramiento y ampliación de la red de infraestructura de transporte y comunicaciones.

A partir de la década de los cincuenta el gobierno le apostó a la creación de un polo de desarrollo industrial entre los municipios de Soyapango e Ilopango; factores determinantes para ello fueron las condiciones topográficas de la zona, la cercanía a la ciudad capital, la proximidad del aeropuerto internacional de Ilopango inaugurado en 1949 y el acceso inmediato a la carretera Panamericana y a la vía del ferrocarril. Se construyó el bulevar del Ejército, se le dio prioridad a la zona en los

56 *Diario Oficial* 159, tomo 240, 29 de agosto de 1973.

planes de ampliación de las redes de telecomunicaciones y energía eléctrica, y se promovió la construcción de colonias de viviendas populares para la clase obrera. En respuesta, muchas empresas industriales se establecieron a lo largo del bulevar y en sectores aledaños, convirtiendo rápidamente la zona en el parque industrial más grande del país. Entre las empresas que operaron allí entre 1950 y 1980 se destacan: Productos Alimenticios Diana S. A., National Instruments Corp., AVX Corp., Tabacalera Salvadoreña S. A.; Laboratorios López S. A. de C. V., Laboratorios López-Davidson S. A. de C. V., Planta de Torrefacción de Café S. A. de C. V., Muebles Prado S. A., Cartonera Salvadoreña S. A., Embotelladora Salvadoreña S. A., ADOC S. A., Lido S. A. de C. V., PLASTIMET S. A., Pollo Indio S. A. de C. V., Popeye S. A., CONELCA S. A., VIFRÍO S. A., Baterías Récord S. A., MOLSA S. A., UNISOL S. A., Aceites Oliva S. A., POLISA S. A. de C. V. y AMANCO S. A. de C. V.[57] En 1974 comenzó a construirse la primera zona franca industrial de exportación en San Bartolo, Ilopango (acuerdo ejecutivo n.º 762, 1974), la cual se puso en funcionamiento dos años después; llegó a albergar al final de esa década catorce empresas maquiladoras, que generaban más de 4000 empleos y estaban especializadas en ensamblar componentes importados, cuya producción se destinaba al mercado internacional.

En infraestructura vial, se completó la carretera del Litoral (CA-2) desde La Hachadura hasta La Unión, que incluyó la construcción del puente internacional sobre el río Paz y el de San Marcos Lempa, mejor conocido como Puente de Oro, la construcción del tramo entre el puerto de La Libertad y la rada de Mizata y la pavimentación de todos los tramos que aún no contaban con dicha mejora. En el caso de la carretera Panamericana (CA-1), se hicieron fuertes inversiones en la reconstrucción del pavimento, obras de drenaje y ampliación no solo del ancho de vía, sino también de los puentes y obras de paso, a fin de hacerlos corresponder con las características que para entonces presentaba el transporte automotor internacional. Se hicieron también importantes obras de construcción, ampliación y rehabilitación en la carretera interoceánica El Salvador-Honduras (CA-4), que incluyeron la reconstrucción del tramo entre La Libertad y San Salvador y la pavimentación de lo que ahora se conoce como carretera Troncal del Norte, comenzando por el tramo entre San Salvador y Aguilares, luego entre Aguilares y Tejutla, y finalmente entre Tejutla y El Poy. Se realizaron, además, importantes mejoras en las carreteras que conectan al país con Guatemala por Las Chinamas, San Cristóbal y Anguiatú, convirtiéndolas

57 Samael Aarón García Meléndez, «Historia económica del municipio de Ilopango» (Universidad de El Salvador, 2014). Varias de estas empresas aún continúan localizadas en este parque industrial.

en carreteras principales o secundarias transitables durante todo el año. A finales de los años setenta se construyó también la primera carretera a Comalapa que permitió la conexión de San Salvador con el nuevo aeropuerto internacional.

En el sector de energía, un hito importante fue la construcción de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre entre junio de 1951 y junio de 1954, por parte de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL).[58] De acuerdo con el proyecto elaborado, CEL «proporcionaría energía suficiente para garantizar el suministro de forma regular y disminuiría su precio en 25 %».[59] En los años siguientes, esta empresa estatal prosiguió con otros proyectos tales como el de la Central Hidroeléctrica de Guajoyo (1963) y la primera Central Térmica de Acajutla (1965), los cuales fueron objeto de nuevas inversiones que ampliaron su capacidad instalada inicial, a tal punto que para 1971 el país contaba con una potencia total instalada de 166 megavatios. El proceso de expansión de la capacidad de generación eléctrica continuó en los años setenta con la construcción de la Central Termoeléctrica de Soyapango (1972), de la Planta Geotérmica de Ahuachapán (1975) y de la Central Hidroeléctrica Cerrón Grande (1977), cerrando la década con una potencia instalada de más de 400 megavatios.

En el sector de agua potable y alcantarillados, una de las mayores novedades fue la creación de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el 17 de octubre de 1961, mediante el decreto de ley n.º 341 promulgado por el Directorio Cívico Militar.[60] Al año siguiente, 179 de los 262 municipios del país entregaron sus sistemas de agua potable y alcantarillados a la nueva institución. ANDA asumió, además, la responsabilidad de administrar propiedades, tanques y la planta potabilizadora de Guluchapa, así como la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias para la prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados, especialmente en las áreas urbanas de mayor población. Sus mayores inversiones se dirigieron a mejorar el abastecimiento de agua y los sistemas de alcantarillados de los municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), a través de la explotación creciente del acuífero de San Salvador y del proyecto Guluchapa, cuyo acuífero se encuentra ubicado al poniente del lago de Ilopango, sobre la cuenca del río Jiboa.

58 La CEL fue creada por Decreto Ejecutivo el 30 de octubre de 1945, pero comenzó a operar efectivamente a partir del 18 de septiembre de 1948, luego de promulgado el Decreto Legislativo n.º 137 que la convirtió en entidad autónoma. El decreto n.º 849 del Consejo de Gobierno Revolucionario del 13 de septiembre de 1950 le introdujo algunas reformas.

59 Héctor Dada Hirezi, *La economía salvadoreña y la integración centroamericana 1945-60* (San Salvador: UCA Editores, 1978).

60 *Diario Oficial* 191, tomo 193, 19 de octubre de 1961.

El desarrollo industrial también se vio favorecido por el mejoramiento de la infraestructura portuaria y aeroportuaria, en particular a partir de la creación de la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla (decreto legislativo n.º 677 del 28 de mayo de 1952),[61] cuyo primer muelle entró en funcionamiento en 1961. En 1965 le fue encomendada la administración de Ferrocarriles de El Salvador y del puerto de Cutuco, por lo cual se le cambió el nombre por el de Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA). Para 1970 CEPA tenía en operación el segundo muelle en el puerto de Acajutla y para 1975, el tercero. Al año siguiente comenzó la construcción del Aeropuerto Internacional El Salvador, el cual inició operaciones en enero de 1980.

Finalmente, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), creada el 27 de agosto de 1963 mediante el decreto legislativo n.º 370, realizó importantes inversiones que permitieron ampliar la disponibilidad de líneas telefónicas a nivel nacional de menos de 10 000 al inicio de sus operaciones a más de 70 000 en 1979.

Proteccionismo e impulso a la integración comercial centroamericana

La sexta estrategia para promover el MISI, el proteccionismo a las industrias nacientes, se articuló con el proceso de integración comercial con los países centroamericanos vecinos; en esto, la CEPAL y los ministros de Economía de los años cincuenta jugaron un papel muy importante.

La primera medida de corte proteccionista adoptada por el CGR fue la promulgación del decreto n.º 234, del 10 de agosto de 1949, por medio del cual elevó temporalmente los derechos arancelarios aplicados a diferentes géneros de algodón crudo y blanqueado, así como a diversas telas fabricadas en el país con esa fibra.[62] En los considerandos de dicho decreto se establece claramente que se pretendía «proteger a la industria textil algodonera con medidas de emergencia», del reajuste de precios que experimentaban los textiles en el mercado internacional. También se creó la Comisión de Estudio y Planeamiento de la Industria Textil, entre cuyas principales atribuciones estaba preparar un plan para establecer en el país una industria eficiente de textiles de algodón, capaz de satisfacer las necesidades de consumo nacional y de competir con los productos similares extranjeros, en un marco que garantizara precios remunerativos para los productores y justos para los consumidores. Hasta entonces, el proteccionismo estaba lejos de ser visualizado

61 *Diario Oficial* 102, tomo 155, 30 de mayo de 1952.
62 *Diario Oficial* 172, tomo 147, 10 de agosto de 1949.

como una política central para promover el desarrollo industrial. Esto, sin embargo, cambió a partir de 1951, luego de la aprobación de la resolución 9 (IV) sobre «El desarrollo económico en Centroamérica» durante el cuarto período de sesiones de la CEPAL. Según Vergara Escudero,[63] esta resolución: a) fue inspiradora de todos los tratados y convenios de libre comercio que comenzaron a suscribirse entre los países centroamericanos; b) creó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE); y c) fue el antecedente de la resolución denominada «Integración y reciprocidad económica en el istmo centroamericano», presentada a la consideración del CCE en agosto de 1952; en esta última se planteó por primera vez la cuestión de si Centroamérica debía entrar de inmediato a una unión económica o si, por el contrario, debía hacerlo de manera gradual, orientación por la que se optó. La relevancia de este tema era muy evidente para el ministro de Economía de la época, quien sostenía que:

> Para El Salvador, el Mercado Común Centroamericano no es solo una integración económica. Para El Salvador no es esto un ideal solamente: para nosotros es parte de nuestras necesidades vitales y económicas: El Salvador tendría grandes dificultades para subsistir con una economía suficientemente sólida, dentro de las limitaciones actuales de sus recursos y de sus mercados propios.[64]

No es casual, por tanto, que la firma de acuerdos de libre comercio entre países centroamericanos con el propósito de expandir sus mercados para la venta de productos manufacturados y para la compra de materias primas, insumos y bienes de capital comenzó con los suscritos bilateralmente por El Salvador con Guatemala y Nicaragua en 1951, con Costa Rica en 1953 y con Honduras en 1957, cuando renegoció un tratado vigente desde 1918. Guatemala, por su parte, suscribió tratados bilaterales con Costa Rica en 1955 y con Honduras en 1956.

El CCE concentró sus actividades en torno a tres objetivos: a) crear una zona de libre comercio regional, b) diseñar e impulsar un sistema de industrias de integración y c) establecer un arancel externo común para las importaciones con claros fines proteccionistas. Con esa perspectiva, durante la primera mitad de los años cincuenta se realizaron trabajos y estudios importantes para la integración sobre temas diversos, como es el caso de la nomenclatura arancelaria uniforme

63 Eduardo Vergara Escudero, *Bases institucionales y jurídicas del Mercado Común Centroamericano* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1969).

64 Jorge Sol Castellanos, «Proceso de la integración económica centroamericana», *Revista de la Integración Centroamericana*, n.º 4 (1972).

centroamericana y su manual de codificación, la situación y posibilidades del transporte en la región, el comercio intracentroamericano y la política comercial aplicada por cada uno de los países, la situación y necesidades de desarrollo de la energía eléctrica, los recursos forestales de la región y las posibilidades de desarrollo de una industria de papel y celulosa, la situación de la ganadería en Centroamérica, el estado de la administración pública, los problemas para el financiamiento del desarrollo, lineamientos para la creación de una corporación centroamericana de fomento, entre otros. Asimismo, se crearon varias instituciones, tales como la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESACAP) con sede en Costa Rica (1954) y el Instituto de Investigaciones y Tecnología Industrial (ICAITI) con sede en Guatemala (1955).

En 1956, sin embargo, durante la tercera reunión del CCE realizada en Managua, se acordó acelerar el proceso de integración encomendando a un grupo de expertos la preparación de un anteproyecto de tratado multilateral para crear una zona centroamericana de libre comercio y, a otro grupo, el del sistema de industrias de integración. Producto de ello, en junio de 1958 los cinco países participantes en el proceso suscribieron el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, mediante el cual se otorgó de inmediato libre comercio intrarregional a 239 productos, bajo el compromiso de incorporar el resto en un plazo de 10 años. De forma simultánea se suscribió el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con la finalidad de crear industrias nuevas, especializar y ampliar las existentes, tratando de obtener progresivamente los mayores beneficios posibles para cada uno de los países participantes.[65]

Luego de la firma de estos dos convenios, el CCE comenzó a trabajar en el tercer objetivo, es decir, en el establecimiento de un arancel externo común para las importaciones. Este se logró un año más tarde, con la firma del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, que estableció un techo arancelario de 150 % y un piso de 15 % con el propósito de proteger «temporalmente» a las nacientes industrias centroamericanas de la competencia extrarregional.[66] A fines de 1959, sin embargo, solo tres países habían ratificado los tres convenios, evidenciando que no existía una plena convicción sobre la velocidad con la que avanzaba el proceso. Frente a ello, El Salvador, Guatemala y Nicaragua decidieron,

65 Para asegurar la buena aplicación del convenio y el logro de sus objetivos se creó la Comisión Centroamericana de Integración de Industrias.

66 El convenio incluía dos listas de mercancías, una de equiparación inmediata de aranceles y otra progresiva en plazos de 2 a 5 años.

en enero de 1960, suscribir un nuevo convenio, denominado Tratado de Asociación Económica, también conocido como Tratado Tripartito, mediante el cual se otorgaron libre comercio para la mayoría de los productos, exceptuando los detallados en una lista corta. Ante esta situación, el CCE se reunió en marzo de ese mismo año a fin de conciliar este nuevo tratado con los otros tres convenios, acordándose para ello la elaboración de un nuevo proyecto de integración que culminó con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA)[67] el 13 de diciembre de 1960 en Managua, el cual, desde su entrada en vigor hasta la finalización del MISI, se convirtió en el instrumento básico del proceso de integración centroamericana. Como parte del TGIECA, se creó, además, la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) cuya responsabilidad sería administrar el proceso de integración económica. En esa fecha también se firmaron dos convenios complementarios: el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica y un segundo Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Además, en julio de 1961, con el propósito de agilizar los pagos que tenían que hacer los comerciantes e industriales cuando compraban productos de origen centroamericano, se estableció una Cámara de Compensación Monetaria Centroamericana.

Revalorización de la política social: vivienda, educación y salud

A partir del golpe de Estado de 1948, las personas también comenzaron a ser vistas como sujetos de derechos y se apostó más al despliegue de sus capacidades con el propósito de atender las necesidades de mano de obra calificada que demandaba el proceso de industrialización.

Vivienda

Uno de los ámbitos que recibió mayor atención fue el de la vivienda. Pocos meses después del golpe de Estado de 1948, el Consejo de Gobierno Revolucionario solicitó un estudio al gobierno de los Estados Unidos, el cual determinó que era necesario construir 240 000 viviendas nuevas en las zonas rurales, donde la mayoría de la población vivía en ranchos sin servicios básicos. Además, constató que en el departamento de San Salvador más de la mitad de la población urbana vivía

67 EL TGIECA entró en vigor en junio de 1961 para Guatemala, Nicaragua y El Salvador, en 1962 para Honduras y en 1963 para Costa Rica.

en mesones donde predominaban las condiciones insalubres y el hacinamiento. El informe estimó que el déficit total en zonas urbanas era de 83 000 unidades; ello sin incluir la demanda de viviendas nuevas derivadas del crecimiento poblacional, la cual es estimaba en 75 000 viviendas adicionales para la siguiente década. Dicho estudio también concluía que el Estado debía «asumir la responsabilidad directa en el mejoramiento de la situación de la vivienda para las familias urbanas de escasos recursos, pequeños agricultores y obreros rurales independientes». A la vez, recomendaba establecer un Instituto de la Vivienda Popular y de Colonización, y construir anualmente 1000 viviendas urbanas para ayudar cubrir la demanda derivada del crecimiento natural de la población.[68] Además de este diagnóstico, el artículo 148 de la *Constitución* de 1950 «declara de interés social la construcción de viviendas» y establece que «el Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda».

Para darle seguimiento a las recomendaciones del estudio antes mencionado, Mejoramiento Social solicitó un segundo estudio a la Sección de Vivienda y Planificación de la Unión Panamericana.[69] Este organismo introdujo la idea de construir varios tipos de vivienda económica, incluyendo casas unifamiliares y edificios multifamiliares. Luego de ambos estudios se decidió llevar a cabo un censo de vivienda urbana, así como sustituir a Mejoramiento Social por el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y por el Instituto Salvadoreño de Colonización Rural, ambos fundados en 1950. Los resultados del censo de vivienda urbana[70] mostraron un panorama más grave que el del informe del Public Administration Service. Aproximadamente el 41% de los habitantes urbanos vivía en mesones en todo el país, pero en las ciudades más grandes los porcentajes eran mayores: 67.5 % para San Salvador y 69.1 % para Santa Ana. En la ciudad de San Salvador solo el 15.9 % de los habitantes eran propietarios de las casas donde vivían. La mayoría de las viviendas urbanas no contaba con servicios básicos. El agua corriente, los baños privados y los servicios sanitarios privados eran lujos de muy pocos (solo el 39.8 % tenía agua corriente; el 23.1 %, servicios sanitarios privados; y el 11.3 %, baño privado). La electricidad llegaba al

68 Public Administration Service, *La vivienda en El Salvador...* La cooperación para la elaboración del estudio fue otorgada a través del Public Administration Service.

69 Rodrigo Masís, *Proyectos de viviendas económicas para San Salvador. Informe para mejoramiento social sobre tipos de viviendas y de colonias, selección de terrenos y elaboración de anteproyectos* (Washington: Unión Panamericana. División de Asuntos Sociales y de Trabajo. Sección de Vivienda y Planificación, 1950).

70 DIGESTYC, *Primer censo de la vivienda urbana* (San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1953).

39.1 % de los hogares, el resto tenía que alumbrar el interior de sus casas con gas, velas y combustibles como gasolina o carburo.[71] Paradójicamente, no se hizo un estudio similar de la vivienda rural, pese a que en esa área vivía el 63.5 % de los habitantes del país.

A pesar de que los esfuerzos del IVU fueron considerables, no suplieron las necesidades de la población. El promedio anual de viviendas construidas entre 1950 y 1960 fue de 496, muy lejos de las cantidades recomendadas por los estudios citados. Además, el tipo de vivienda y la forma de asignación privilegiaban a las familias nucleares de ingresos medios bajos. Más adelante, el Estado creó el Sistema Financiero de la Vivienda, el cual incluía a la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP). El objetivo de este sistema era darle solución al problema del alojamiento de las familias de bajos y medianos ingresos. A la FNV le correspondía normar, vigilar y fiscalizar a las AAP, así como concederles créditos y asegurar los ahorros; mientras que a las AAP les correspondía proveer financiamiento para la construcción, adquisición y mejoras a la vivienda (a tasas relativamente menores que las ofrecidas por la banca comercial), haciendo uso de los ahorros depositados.

El 17 de mayo de 1973, mediante el decreto legislativo n.º 328 se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV),[72] que se financiaba con cotizaciones de trabajadores y sus empleadores en un sistema contributivo similar al del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que le permitía ofrecer créditos para vivienda a sus cotizantes también en condiciones más favorables que la banca comercial. Uno de los inconvenientes iniciales del FSV era que no brindaba sus servicios a los empleados del sector público, por lo que en 1975 el Estado creó el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). El INPEP operaba de forma similar al FSV, ya que, aunque no administraba ahorro para vivienda, sus reservas derivadas de las cotizaciones de empleados y patronos para el pago de pensiones podían ser utilizadas para otorgar créditos destinados a la adquisición de viviendas y lotes, construcción, reparación, ampliación y mejoras de vivienda de los trabajadores cotizantes.

Educación

Otro rubro que ganó prioridad luego del golpe de Estado de 1948 fue el de la educación. La mayor atención brindada a la educación durante los años cincuenta

71 Ibíd.
72 Publicado el 6 de junio de 1973.

y sesenta se concretizó en la ampliación de la infraestructura escolar, la creación del sistema de escuelas experimentales reconocidas por ensayar nuevas metodologías didácticas y modalidades de organización escolar, la fundación de la Escuela de Trabajo Social y de la Escuela Normal Superior, el fortalecimiento de las escuelas normales rurales de Izalco y Suchitoto, el impulso de programas de alfabetización de adultos y la impartición de cursos a distancia para profesionalizar a los maestros.[73] También se introdujo el sistema de escuelas pluriclase, según el cual, dos maestros atendían toda la educación primaria. Muy importante fue también en la década de los sesenta el apoyo del gobierno de los Estados Unidos recibido a través del programa «Alianza para el Progreso» luego de la firma del Convenio de Unificación Básica de la Educación Centroamericana, el cual, además de apoyar fuertemente la construcción de centros escolares denominados «escuelas tipo Alianza», promovió la adopción de un modelo de currículo común y la producción de libros para las asignaturas básicas de educación primaria, elaborados con la asesoría de pedagogos estadounidenses.

Durante la vigencia del MISI, el mayor esfuerzo realizado en este ámbito, sin embargo, fue la reforma educativa impulsada entre 1968 y 1972 por el ministro de Educación Walter Béneke, en el gobierno de Fidel Sánchez Hernández, con el objetivo de formar los mandos medios y la mano de obra calificada necesaria para la industrialización.[74] Los principales componentes de la reforma fueron los siguientes: ampliación de la educación básica de 6 a 9 años, abolición de las escuelas normales existentes y creación de la Ciudad Normal Alberto Masferrer (1968) donde se ofrecía una formación durante tres años a tiempo completo a los maestros de educación básica y diversos programas de capacitación, incorporación de la televisión educativa, expansión de la cobertura de las escuelas públicas, construcción de nuevas escuelas e institutos, impulso del programa «Una cancha por semana», creación de Bienestar Magisterial, promoción de los círculos estudiantiles y de las casas de la cultura, creación de los bachilleratos diversificados (académico, comercio y administración, industrial, agrícola, pedagógico, salud, hostelería y turismo, artes, navegación y pesca), fundación del Instituto Tecnológico Centroamericano y creación de otros tres institutos tecnológicos que ofrecían carreras como las de ingeniería civil,

73 Gilberto Aguilar Avilés, *Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador (*San Salvador: Ministerio de Educación, 1995), 33.

74 Héctor Lindo-Fuentes, *Modernización, autoritarismo y guerra fría. La reforma educativa de 1968 en El Salvador* (San Salvador: UCA Editores, 2017. Según este autor, debido a que no se consideraba que el bajo nivel educativo de la población fuera un obstáculo para la contribución del sector agropecuario al crecimiento del PIB, la expansión del sistema educativo en el sector rural fue muchísimo más lenta que en el urbano.

ingeniería industrial, mecánica automotriz, electricidad, entre otras. Más adelante, durante la administración del presidente Arturo Armando Molina (1972-1977), se impulsó un programa agresivo de ampliación de la infraestructura escolar por todo el país, denominado «Una escuela por día».

La puesta en marcha de todos estos programas fue posible gracias a la decisión del Estado de asignar una cantidad creciente de recursos a la educación. Obsérvese en la figura 2.4, que el gasto en educación pasó de representar menos del 10 % del gasto público total antes de 1950 a más del 20 % en los años setenta, alcanzando un pico de 30.4 % en 1971. De igual manera, en términos del producto interno bruto (PIB), el gasto en educación pasó de equivaler al 1.2 % en 1950, al 2.3 % entre 1950 y 1960, y a más del 3 % a mediados de los años setenta.[75]

Salud

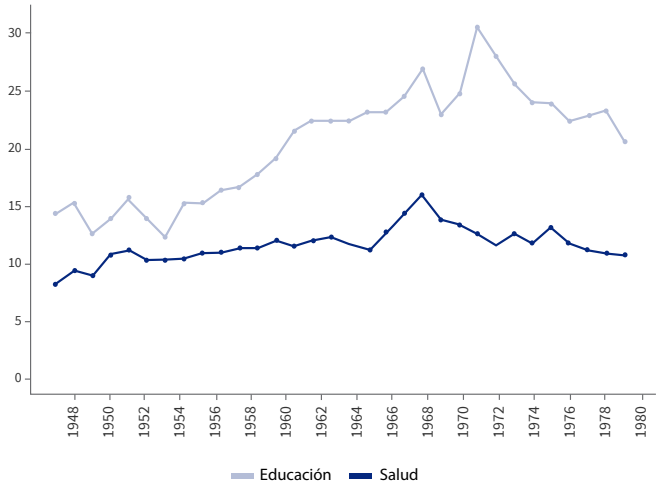
A partir de 1950 también comenzó a dársele mayor importancia a la salud, en correspondencia con el artículo 206 de la *Constitución* promulgada ese año que establecía que «la salud de los habitantes de la República constituye un bien público del Estado». Ese mismo año, el Ministerio de Asistencia Social, creado dos años antes, fue transformado en Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y se le proveyó una cantidad creciente de recursos para, en los años siguientes, extender la red de centros de atención por todo el territorio, yendo más allá de las cabeceras departamentales. El número de establecimientos de salud pasó de 50 (14 hospitales más 36 centros, unidades y delegaciones de sanidad) en 1950, a 151 (14 hospitales, 9 centros de salud, 57 unidades de salud, 70 puestos de salud y 1 inspectoría) en 1965, y a 331 (14 hospitales, 12 centros de salud, 98 unidades de salud, 164 puestos de salud, 34 puestos comunitarios y 9 dispensarios de salud) a principios de los años ochenta.

La mayor atención brindada al sector se expresó en planes, programas y políticas. En 1953, por ejemplo, inició la implementación del Plan Nacional de Organización de los Servicios Médicos, cuyo objetivo principal era «llevar la bondad de la medicina a todos los rincones del país para establecer la mayor ventaja técnica al servicio de un sector considerable de la población».[76]

75 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

76 MSPAS, *Memoria de las labores realizadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del 14 de septiembre de 1952 al 14 de septiembre de 1953* (San Salvador: Imprenta Nacional, 1953), 3.

Figura 2.4. *Gasto en educación y salud como porcentaje del gasto público total.* El Salvador, 1950-1979



Fuente: Elaborado con información de los informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda para el período 1948-1978, y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*….

A este plan se le asigna el mérito de permitir, por primera vez, organizar esfuerzos a nivel nacional para prevenir y controlar las enfermedades transmisibles. Más adelante, en 1963, se puso en marcha un segundo plan, denominado Plan Decenal de Salud, el cual, para asegurar un mejor uso de los escasos recursos del Ministerio, fusionó en la Dirección Nacional de Salud, las antiguas direcciones generales de sanidad y de hospitales, y creó el Departamento de Planificación y Evaluación de Salud. Durante su vigencia se impulsaron, además, algunos programas especiales, tales como la Campaña Nacional Antipalúdica, el de Atención Materno Infantil, el de Nutrición Infantil, el de Lucha Antituberculosa y el Odontológico. Diez años más tarde, en 1973 se impulsó la primera campaña nacional de vacunación de menores de 5 años contra la tuberculosis, difteria, tosferina, tétano, poliomielitis y sarampión. Un año más tarde comenzó a implementarse el Programa de Salud Oral a base de colutorios de fluoruro. En 1980, se creó el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR), con el propósito de abastecer de agua potable y letrinización a la población de las áreas rurales.

Como consecuencia del interés creciente en la salud, su participación dentro del gasto público total pasó de un promedio del 4.3 % durante la vigencia del MAE, a un máximo de 15.2 % en 1968, para luego descender a niveles de entre 10 % y 12 % en los años setenta (figura 2.4).

Política de protección social y salario mínimo

El fuerte crecimiento de la industria textil durante los años cuarenta aumentó de forma sustancial los accidentes de trabajo, la necesidad de atenciones médico-hospitalarias y la demanda de prestaciones por cesantías ocasionadas por invalidez temporal o permanente. Estos cambios económicos y sociales fueron la base para introducir algunas reformas legales e institucionales como las detalladas a continuación.

La primera respuesta se plasmó en la *Constitución* de 1945, que restituyó a la de 1886 con algunas modificaciones, al incluir el artículo 157 que decía textualmente: «Una ley establecerá el seguro social obligatorio con el concurso del Estado, de los patronos y de los trabajadores».[77] Dado que se trataba de un compromiso compatible con su determinación de instaurar un Estado social de derecho, el Consejo de Gobierno Revolucionario surgido del golpe de Estado de 1948 promulgó el año siguiente el decreto n.º 329, correspondiente a la *Ley de Seguridad Social*,[78] mediante la cual se creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). De acuerdo con dicha ley, el objetivo principal del ISSS consistiría en cubrir en forma gradual los riesgos a que están expuestos los trabajadores por causa de: enfermedad, accidente común o de trabajo, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria. El texto de la ley, sin embargo, no precisaba con claridad cuál sería su campo de acción inicial, ni los mecanismos de financiamiento del sistema. Para suplir estas deficiencias, una nueva *Ley del Seguro Social* fue aprobada en 1953, en la que se estableció que la «seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio de beneficio para todos los trabajadores que dependieran de un patrono».[79] En consecuencia, cuando el ISSS comenzó a funcionar al abrir el primer centro de atención médica, el 14 de mayo de 1954, lo hizo ofreciendo prestaciones médico-hospitalarias y quirúrgicas en casos de enfermedad común, maternidad y accidentes de trabajo solo a trabajadores cotizantes que dependían de un patrono y trabajaran para el sector privado, dejando fuera, por consiguiente a los trabajadores rurales y a los del sector informal.[80] Pese a esta importante limitación, durante la inauguración de dicho centro, el coronel Óscar Osorio dijo:

77 Este derecho fue reafirmado en el artículo 187 de la *Constitución* de 1950.

78 *Diario Oficial* 215, tomo 147, 30 de septiembre de 1949.

79 *Diario Oficial* 226, tomo 161, 11 de diciembre de 1953. Decreto n.º 226, *Ley del Seguro Social*.

80 La tasa de cotización para el régimen de salud del ISSS entre 1954 y 1968 era del 10 % (5 % de cuota patronal, y 2.5 % cada uno para los trabajadores y el Estado). De 1969 a 1978 se mantuvo la misma tasa, pero la contribución del Estado se redujo a 1.25 % y la de los patronos se elevó a 6.25 %. En 1978 se eliminó la contribución del Estado, reduciéndose la tasa global de cotización a 8.75 %.

> Este primer consultorio externo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social constituye, por decirlo así, la primera expresión material de un nuevo estado de justicia que conducirá a un nuevo «contrato social», que marcará una nueva vida de relación entre la clase patronal, la clase asalariada y el Estado.[81]

En 1969, limitado siempre a los trabajadores cotizantes, se incorporó dentro de las contingencias cubiertas por el ISSS el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

El 1 de junio de 1949 también se promulgó la *Ley de Contratación Individual en Empresas y Establecimientos Comerciales e Industriales.*[82] Debido a los vacíos y deficiencias que presentaba fue sustituida cuatro años más tarde por la *Ley de Contratación Individual de Trabajo*.[83] Dichas leyes incluían, entre otros aspectos, las obligaciones del patrono de pagar el salario en la forma, cuantía, fecha y lugar convenidos en los contratos de trabajo, leyes, reglamentos o costumbres; las obligaciones de los trabajadores, principalmente relacionadas con exámenes médicos y normas de higiene y seguridad; así como las causales de suspensión del contrato y tratamientos en casos específicos de suspensiones motivadas por enfermedad, muerte o despido injusto del trabajador.

El 12 de septiembre de 1950 se promulgó la *Ley de Botiquines*,[84] que obligaba a los patronos de empresas, establecimientos urbanos y del campo rurales de más de diez trabajadores a mantener y suministrar gratuitamente a los trabajadores un grupo de medicamentos y artículos clasificados según su uso, denominado «botiquín».

En junio de 1956 entró en vigor la *Ley sobre Seguridad e Higiene del Trabajo.*[85] Además de declarar de interés público la adopción de medidas tendientes a proteger la vida, la integridad corporal y la salud de los trabajadores, dicha ley imponía a estos y a los patronos obligaciones para una cooperación mutua en este ámbito. Ese mismo mes, se sustituyó la *Ley de Accidentes de Trabajo*, vigente desde 1911, por la *Ley de Riesgos Profesionales* con el propósito de ampliar las actividades e industrias cubiertas, equiparar algunos beneficios a los proporcionados a los trabajadores protegidos por el ISSS e incluir dentro de los riegos cubiertos las consecuencias de

81 Carlos Joya, «Historia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (parte I)», Portal Vida, Familia y Salud, 1 de junio de 2017.
82 *Diario Oficial* 121, tomo 146, 3 de junio de 1949.
83 *Diario Oficial* 64, tomo 159, 10 de abril de 1953.
84 *Diario Oficial* 200, tomo 149, 13 de septiembre de 1950.
85 *Diario Oficial* 110, tomo 171, 13 de junio de 1956.

las enfermedades profesionales.[86] A lo largo de los años cincuenta se promulgaron otras leyes tendientes a fortalecer los derechos laborales tales como la *Ley de Sindicatos* y la *Ley de Contratación Colectiva*, promulgadas en 1950,[87] la *Ley de Asuetos* de 1951,[88] la *Ley de Vacaciones* de 1953[89] y la *Ley Procesal de Trabajo* de 1960.[90]

Ante esta proliferación de leyes, el 22 de enero de 1963, se promulga el *primer Código de Trabajo*,[91] el cual derogó 35 leyes dispersas y, en algunos casos hasta contradictorias, que regulaban la actividad laboral. En sustitución, el código incluyó un cuerpo ordenado y armónico de leyes en el que se regulaban las relaciones entre patronos y trabajadores en diferentes ámbitos (sindicalización, inspección del trabajo, procuración de trabajo, seguro social, vacaciones, riesgos profesionales, seguridad e higiene ocupacional, etc.), poniendo especial énfasis en los derechos y obligaciones de ambos. Este código fue sustituido por otro promulgado el 23 de junio de 1972.[92]

Por otra parte, la *Constitución* de 1950 en su artículo 183, numeral 2, reconoció por primera vez que «todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que se fijará periódicamente»; agregando que «para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor y a los diferentes sistemas de remuneración» y que «este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural». No fue, sin embargo, hasta el 1 de junio de 1961, cuando el Directorio Cívico Militar decretó la *Ley Transitoria de Fijación de Salarios Mínimos para Empleados de Comercio*, cuyo artículo 1 establecía que:

> Mientras se emite la legislación adecuada para la fijación periódica de los salarios mínimos, y mientras se efectúan todos los estudios y trabajos técnicos necesarios para ello, los empleados del comercio en establecimientos cuyo activo sea mayor de diez mil colones (¢ 10 000), devengarán por lo menos tres colones diarios como salario básico por cada jornada ordinaria de trabajo diurno.[93]

86 *Diario Oficial* 115, tomo 171, 20 de junio de 1956.
87 Ambas leyes fueron publicadas en el *Diario Oficial* 171, tomo 149, 9 de agosto de 1950. La primera, sin embargo, fue sustituida el año siguiente por la *Ley de Sindicatos de Trabajadores (Diario Oficial* 156, tomo 152, 24 de agosto de 1951); y la segunda, poco después, por otra del mismo nombre *(Diario Oficial* 71, tomo 155, 17 de abril de 1952).
88 *Diario Oficial* 165, tomo 152, 6 de septiembre de 1951.
89 *Diario Oficial* 209, tomo 161, 18 de noviembre de 1953.
90 *Diario Oficial* 239, tomo 189, 22 de diciembre de 1960.
91 Decreto n.º 241, *Diario Oficial* 15, tomo 198, 23 de enero de 1963.
92 Decreto n.º 15, *Diario Oficial* 142, tomo 236, 31 de julio de 1972.
93 *Diario Oficial* 104, tomo 191, 9 de junio de 1961.

En abril de 1965 se definió un salario mínimo permanente para el sector agropecuario;[94] en los años siguientes se establecieron salarios mínimos diferenciados para los trabajadores agropecuarios mayores y menores de 16 años, para la recolección de cosechas de café, azúcar y algodón y para la industria agrícola de temporada; en 1967 se establecieron salarios mínimos para la industria manufacturera y los servicios y, finalmente, en 1970 para el comercio. En 1974 se creó la Caja Mutual de la Fuerza Armada que permitió incorporar dentro de los beneficios a la población castrense un fondo de retiro, un seguro de vida solidario y préstamos hipotecarios para financiar la adquisición de vivienda. Por otra parte, debido a que la existencia de una diversidad de leyes había creado una alta dispersión en las prestaciones que en materia de pensiones y jubilaciones eran otorgadas a los trabajadores del sector público, en noviembre de 1975 se creó el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). A partir de entonces, esta institución sería la única facultada para administrar los recursos destinados a financiar la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados civiles del sector público.[95]

Política de modernización agrícola

Un aspecto que tenían bastante claro los promotores del MISI era que la sostenibilidad del proyecto de industrialización requería de cantidades cada vez mayores de materias primas, alimentos, divisas y de un mercado creciente, para lo cual el impulso de un proceso simultáneo de modernización agrícola era indispensable. Prueba de ello es que en el plan de desarrollo económico y social que se comenzó a elaborar luego del golpe de Estado de 1948 se planteó que las transformaciones perseguidas en el campo agrícola abarcarían:

> Desde la defensa de la tierra contra la erosión y el desgaste, hasta el empleo de métodos e implementos modernos; [así como el aprovechamiento de…] hasta la última pulgada de tierra laborable, con el máximo rendimiento, [lo cual…] daría como resultado una

94 *Diario Oficial* 65, tomo 207, 2 de abril de 1965. Previamente, en 1960 se elaboró un proyecto de Ley de Salario Mínimo para los Trabajadores del Campo, el cual fue complementado con otros estudios realizados posteriormente que contenían simulaciones, requerimientos fiscales y propuestas para su incorporación al ISSS. Tales iniciativas, aunque frustradas, tenían el propósito de contrarrestar el creciente descontento de la población campesina derivado de su exclusión de todos los avances experimentados en materia de seguridad social.

95 El sector docente, sin embargo, fue incorporado hasta 1978.

gran abundancia de materias primas para usos industriales y la disponibilidad de suficientes recursos para atender las necesidades de alimentación popular.[96]

Además de la decisión de apostarle a la modernización agrícola, el nuevo gobierno, inspirado en los resultados de la Cooperativa Algodonera, parecía decidido a estimular las cooperativas agrícolas, visualizadas como la única salida jurídica para incorporar a los pequeños agricultores a la gran corriente de producción basada en maquinaria y procedimientos modernos en un país caracterizado por ser muy pequeño y de alta densidad demográfica.[97] Modernización de la producción agrícola y reforma agraria serían, además, los dos temas que desde entonces concentraron la atención de los distintos actores interesados en los problemas del agro salvadoreño, aunque durante los años cincuenta y sesenta, el énfasis del gobierno estuvo más en el primer aspecto que en el segundo.

De hecho, lo único que se hizo en favor de la redistribución de tierras durante esas dos décadas fue el trabajo desarrollado por el Instituto de Colonización Rural (ICR), creado mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 112, el 29 de diciembre de 1950 en sustitución de Mejoramiento Social.[98] Las expectativas eran que esta entidad comenzara a hacer efectivo el artículo 137 de la nueva *Constitución*, que incorporaba el concepto de la propiedad privada en función social, en contraposición al concepto de propiedad absoluta que hasta entonces había prevalecido. Para ello, al ICR se le asignó la responsabilidad de «fomentar el desarrollo y la utilización eficiente de la pequeña propiedad rural y de promover […] el mejoramiento de las condiciones de vida en los núcleos rurales de población». Sus principales funciones serían facilitar a los campesinos el acceso a la tierra, apoyarles en la compra de insumos, brindarles asistencia técnica en los cultivos, en la comercialización y en el procesamiento de sus productos y promover la creación de organizaciones campesinas.[99] Según Molina,[100] aunque en un principio se contemplaban medidas expropiatorias de tierras para redistribuirlas entre los campesinos, el ICR se limitó

96 «En torno a la proclama de principios y objetivos que norman la conducta del régimen revolucionario», *El Salvador al Día* 12, San Salvador, 21 de mayo de 1949.

97 Ibíd.

98 *Diario Oficial* 283, tomo 149, 29 de diciembre de 1950.

99 *Ley Orgánica del Instituto de Colonización Rural,* decreto ley n.º 342 del 9 de octubre de 1961, *Diario Oficial,* 1 de noviembre de 1961.

100 Hugo Molina, «COFINTA: alternativa para una transformación de la estructura de tenencia de la tierra en El Salvador», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 1, n.º 3 (1978), https://bit.ly/3qI9sLy.

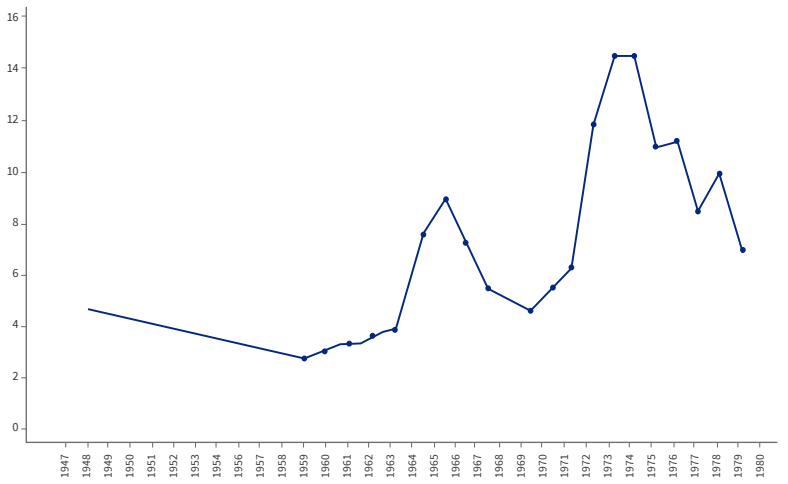
durante toda su existencia a la adquisición de tierras vendidas por los particulares y otorgadas en arrendamiento y no en propiedad a los campesinos.

Por el contrario, las acciones gubernamentales en favor de la modernización de la producción agrícola fueron mucho más contundentes y diversas. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que hasta entonces había operado con un presupuesto insignificante, comenzó a recibir cantidades crecientes de recursos fiscales, los cuales en 1973 y 1974, cuando el gobierno se preparaba para impulsar el primer proyecto de transformación agraria, llegaron a representar el 14.6 % del gasto público total (figura 2.5). Para administrar estos recursos, el MAG también fue modificado en su estructura organizativa y fue reforzado con la creación de otras entidades desconcentradas o autónomas con el fin de brindar los diversos tipos de apoyo requeridos para la modernización (tecnificación y diversificación de los cultivos, explotación racional del suelo y aplicación de medidas conservacionistas, uso de variedades mejoradas, aplicación de plaguicidas y fertilizantes y uso de maquinaria agrícola, entre otros).

Una de las dependencias del MAG robustecida luego del golpe fue el Centro Nacional de Agronomía (CNA), creado en 1944 con el apoyo del Departamento de Agricultura de Estados Unidos para incrementar la producción agrícola del país mediante mejores métodos de cultivo, pero que hasta entonces no había generado mayores resultados. Con el fortalecimiento técnico y financiero recibido, el CNA comenzó a realizar trabajos de investigación, divulgación y adiestramiento, con énfasis en los cultivos de café, algodón y caña de azúcar. En relación con el café, realizó investigaciones para promover su propagación, la selección y obtención de semillas de mayor rendimiento, la introducción de nuevas variedades y el combate de enfermedades. En referencia a la caña de azúcar, experimentó y promovió la introducción de variedades de mayor rendimiento.

En cuanto al algodón, también introdujo variedades de mayor rendimiento y más resistentes a las plagas y enfermedades, además de que experimentó y fomentó nuevos sistemas de cultivo. En granos básicos los esfuerzos se limitaron a introducir nuevas variedades y a promover su siembra a nivel nacional. Además, formó una escuela para tractoristas, impulsó proyectos de riego y drenaje, y realizó un estudio y un mapeo de los suelos del país. El trabajo del CNA continuó y se profundizó aún más luego de un nuevo programa de cooperación suscrito en 1955 con el gobierno de Estados Unidos, que condujo a su transformación en el Consejo en Servicio Cooperativo Agrícola Salvadoreño Americano (SCASA, por sus siglas en inglés).

Figura 2.5. *Gasto ejecutado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería como porcentaje del gasto público total.* El Salvador, 1948-1979



Fuente: Elaborado con información de anuarios estadísticos de la DIGESTYC e informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda.

Este, para entonces, contaba con ocho departamentos: agronomía, horticultura, química, suelos, ingeniería agrícola, entomología, fitopatología e información técnica. En esta época arrancó el proceso de generación de maíces híbridos en El Salvador con la liberación de la variedad H-1. Después de que finalizó el proyecto de cooperación en 1960, el MAG creó la Dirección General de Investigaciones Agronómicas (DGIA), que absorbió los proyectos y funciones del SCASA e intensificó las investigaciones en el cultivo de granos básicos. Para complementar las actividades de la DGIA en 1964 el MAG creó el Departamento de Extensión Agrícola, transformada un año más tarde en Dirección General (DGEA), lanzando más adelante los maíces híbridos H-2, H-3, H-4 y H-5. En 1968 la DGIA y la DGEA fueron integradas en una sola dependencia, a la que se denominó Dirección General de Investigación y Extensión Agrícola y a la que en 1970 se incorporó el Departamento de Investigación Zootécnica, cambiándole nuevamente el nombre por el de Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria (DGIEA).

En octubre de 1950 se inició un programa de saneamiento de la Federación de Cajas de Crédito (FEDECCREDITO), mediante el otorgamiento de un subsidio gubernamental de ¢ 700 000. Con este se le dio liquidez y se le restituyó la capacidad para otorgar préstamos. Dos años más tarde, el 9 de diciembre de 1952, mediante

un decreto legislativo, se le autorizó a la federación que las pérdidas acumuladas hasta entonces fueran transferidas a fondos de reserva, lo cual le posibilitó quedar solvente nuevamente.

El 13 de septiembre de 1950, mediante el decreto n.º 840, el Consejo de Gobierno Revolucionario creó el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos (IRCA)[101],convertido tres años más tarde en Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)[102], con dos objetivos: fomentar la producción de alimentos básicos para la población, especialmente de maíz, arroz y frijol; y regular el abastecimiento de los mismos con base en precios estables, remunerativos para el productor y justos para los consumidores. Para poder alcanzar estos objetivos, la institución fue dotada de un presupuesto y autorizada para efectuar por su propia cuenta operaciones de compraventa de productos alimenticios, fijar los precios a pagar por las cosechas y operar como centro general de acopio al servicio de los productores agrícolas.[103]

El 16 de diciembre de 1955, fue promulgado el decreto legislativo n.º 2013 que creó el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café,[104] al cual le fueron asignadas dos atribuciones principales: a) desarrollar investigaciones y experimentos en los campos de la agronomía, agrología y tecnología del café; y b) estimular a los productores a adoptar sistemas científicos en la explotación de la caficultura. Mediante el decreto legislativo n.º 2180 del 28 de agosto de 1956, fue creada la Escuela Nacional de Agricultura con el objetivo fundamental de formar profesionales provistos de capacidades para impulsar el desarrollo agropecuario, a través de la investigación, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica a los productores.[105] Con el fin de atenuar las dificultades ocasionadas por la fuerte variabilidad de los precios del café en los mercados internacionales, el 11 de noviembre de 1957 fue promulgado el decreto legislativo n.º 2511 que creó el Departamento Nacional del Café (DNC)[106], cuya responsabilidad sería regular el comercio interno y externo del café, y ejecutar los convenios internacionales relacionados. El 11 de diciembre de 1961, el Directorio Cívico Militar promulgó la *Ley de Bienestar Rural* (decreto n.º 457),[107] que creó la Administración de Bienestar Campesino (ABC). La ABC inició

101 *Diario Oficial,* 13 de septiembre de 1950. El IRCA reformado por el decreto legislativo n.º 66 emitido el 5 de diciembre de 1950 y publicado en el *Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1950.
102 *Diario Oficial* 114, tomo 159, 25 de junio de 1953. Decreto legislativo n.º 1051 del 3 de junio de 1953.
103 IRA, «El IRA: Antecedentes, objetivos, políticas y organización» (documento de circulación interna. San Salvador, 1984).
104 *Diario Oficial* 237, tomo 169, 16 de diciembre de 1955.
105 *Diario Oficial* 162, tomo 172, 31 de agosto de 1956.
106 *Diario Oficial,* 20 de noviembre de 1957.
107 *Diario Oficial* 239, tomo 139, 27 de diciembre de 1961.

sus operaciones en 1962 con la responsabilidad de administrar un programa de crédito supervisado destinado a pequeños y medianos productores agricultores, a fin de elevar su nivel de vida.[108]

Pero, como se verá más adelante, aunque las políticas de modernización agrícola estaban siendo muy eficaces en aumentar la producción y la productividad agropecuaria del país, ello no impidió que problemas como la pobreza, la subocupación laboral, la concentración de la tierra y del ingreso, los campesinos sin tierra, la desnutrición y el déficit habitacional, continuaran siendo muy graves en el agro y, en algunos casos, incluso tendientes a agudizarse. Estos problemas no eran desconocidos ni ignorados por el gobierno; la diferencia estuvo en que después del triunfo de la Revolución cubana en 1959, su superación comenzó a ser vista como imposible si no se hacían modificaciones en la estructura agraria. Prueba de ello es que el *Plan de desarrollo económico* y social 1965-1969, luego de reconocer que para entonces cerca del 8 % de la población recibía el 50 % del ingreso nacional, añadía que: «La modalidad de tenencia de la tierra, con grandes concentraciones de tierras en manos de pocos terratenientes, es tanto un síntoma, como una causa de la estructura general de la distribución del ingreso».[109] Por tal motivo, sostenía:

> Es imprescindible preparar y ejecutar el programa de la reforma agraria. De esta manera se liberarían las fuerzas productivas de la economía rural. Juntamente con otros programas de desarrollo agrícola, como nuevos métodos de riego y diversificación de la producción agrícola, se inyectaría el dinamismo necesario en este sector y, como resul tado, quizá se mejorarían las condiciones de vida de la clase económica más débil (y la que posee el mayor número de miembros) en nuestra sociedad.[110]

De esta manera, la reforma agraria pasaba a ser considerada como parte de las políticas de modernización agrícola. En los años siguientes, las presiones en favor de la reforma agraria se incrementaron hasta tal punto, que en diciembre de 1969 la Asamblea Legislativa tomó la decisión de organizar el denominado Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, llevado a cabo del 5 al 10 de enero de 1970. Al congreso fueron invitados el Movimiento Sindical Nacional, en el que se suponía que estaban representados los campesinos, pequeños propietarios y trabajadores agrí-

108 Los recursos financieros para el inicio de operaciones de la ABC fueron obtenidos de un préstamo del gobierno de los Estados Unidos, el cual también dio la metodología usada para la administración del programa de crédito.

109 CONAPLAN, *Primer plan de desarrollo económico y social, 1965-1969* (San Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1964), 106.

110 Ibíd., 140.

colas; las principales organizaciones de trabajadores urbanos, tales como la Confederación General de Sindicatos, la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Servicios Varios y Similares, y la Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños; el sector empresarial representado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Asociación Nacional de Agricultores (ANA), la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES), la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) y la Cooperativa Azucarera Salvadoreña; los partidos legalmente inscritos (Partido de Conciliación Nacional [PCN], Partido Demócrata Cristiano [PDC], Partido Popular Salvadoreño [PPS], Movimiento Nacional Revolucionario [MNR] y Unión Democrática Nacionalista [UDN]), las dos universidades del país (Universidad de El Salvador [UES] y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas [UCA]), la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), la iglesia católica y el gobierno. El congreso partió de la premisa siguiente:

> Que, siendo la economía del país predominantemente agraria, el desarrollo económico-social debe fundamentarse en una modificación del régimen de tenencia de la tierra y la distribución de sus beneficios, ya que, las formas actualmente en uso frenan el desarrollo e impiden el crecimiento económico acelerado.[111]

El evento logró su propósito, en términos de que permitió identificar las posiciones de los diferentes actores sobre la reforma agraria y las reacciones que podría generar. Lo único inesperado fue que los representantes del sector privado optaran por retirarse, expresando su oposición a una política que el gobierno parecía estar decidido a implementar. En efecto, así era.

El 17 de noviembre de 1970 se promulgó el decreto legislativo n.º 153 correspondiente a la *Ley de Avenamiento y Riego*,[112] que proporcionaba el marco jurídico requerido para crear distritos de riego. La ley fue justificada con el fin de «incrementar la producción y la productividad agropecuaria mediante la utilización racional de los recursos suelo y agua, así como la extensión de los beneficios derivados de tal incremento, al mayor número posible de habitantes del país». Una de sus principales novedades era que facultaba al Estado para realizar expropiaciones no solo de las tierras en las que se ejecutarían las obras para habilitar los distritos, sino también de «las superficies en exceso del límite máximo establecido para cada distrito de riego y (de) las que no alcancen el mínimo establecido para el distrito de que se trate» (Art. 79).

111 Asamblea Legislativa, *Memoria del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria* (San Salvador, 1970).

112 *Diario Oficial* 213, tomo 229, 23 de noviembre de 1970.

Dentro del MAG se continuó fortaleciendo la Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria (DGIEA) con el propósito de adaptarla a los desafíos que derivarían de la puesta en marcha de un proceso de reforma agraria. Como consecuencia de ello, en 1972 contaba con 72 agencias que brindaban cobertura a nivel nacional. Con esa misma finalidad, en 1973 la DGIEA fue integrada con la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) para formar el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), reorganizando luego sus funciones en tres divisiones: Investigación, Extensión Agropecuaria y Tecnología de Semillas.[113] Además, en respuesta a una solicitud de cooperación técnica formulada en 1971 por el gobierno de El Salvador, entre 1972 y 1974, la Organización de los Estados Americanos (OEA), elaboró el estudio *El Salvador: Zonificación agrícola*[114] que permitió determinar las áreas de mayor potencialidad para el desarrollo agrícola del país, a fin de concentrar en ellas los esfuerzos técnicos y financieros durante la administración presidencial 1972-1977.

De manera más clara, el Plan de Desarrollo 1973-1977 sostenía que:

> [La] realización de la reforma agraria se considera un programa indispensable en la política económica, tanto para alcanzar los objetivos en el propio sector agropecuario (incremento de la producción y mejoramiento del nivel de vida del campesinado), como en la economía en general.[115]

Añadía, además, que dichos objetivos constituían «la condición básica para la ampliación del mercado de consumo, lo cual proveerá un mayor dinamismo en la producción industrial y de servicios». En la misma dirección, el Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977 afirmaba que la reforma agraria constituía:

> El principal instrumento que permitirá modificar la estructura de distribución de la tierra, que es el más importante factor limitante del bajo nivel de ingreso de la población rural. La reforma agraria deberá también modificar los sistemas precarios de tenencia existentes. Al mismo tiempo, este proyecto facilitará el desarrollo tecnológico, permitirá que los efectos de las políticas económicas que se diseñan en el plan influirán realmente en el empresario rural.[116]

113 Alexis Mejía Salazar, G*uía de descripción del archivo institucional del CENTA* (San Andrés: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Foresta, 2013), https://bit.ly/3Ksutly.

114 OEA, *El Salvador: Zonificación agrícola* (Organización de Estados Americanos, 1974), https://bit.ly/3LGUNs0.

115 CONAPLAN, *Plan de desarrollo 1973-1977* (San Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1973), 102.

116 MAG, *Plan de desarrollo agropecuario 1973-1977* (San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1972), 43.

En el gobierno, con el firme propósito de contar con el marco institucional apropiado para implementar la reforma agraria, una de las primeras medidas que impulsó el presidente Molina fue la promulgación del decreto legislativo n.º 312 del 10 de marzo de 1973, mediante el cual se transformó la ABC en Banco de Fomen to Agropecuario (BFA).[117] Este fue reforzado administrativa y financieramente para poder atender las necesidades crediticias de los agricultores de diversos tamaños y, en particular, de los pequeños productores y las cooperativas. De esta manera, atendía a las múltiples críticas que se le hacían a la ABC, relacionadas con la mala selección de usuarios, la determinación de montos de crédito y plazos inapropiados, las deficiencias en la supervisión de los créditos y la entrega muchas veces inoportuna de los mismos. El presidente Molina, sin embargo, también visualizaba la creación del BFA como una de las principales herramientas de apoyo a la reforma agraria, tal como quedó constatado en los dos objetivos principales que se asignaron en el artículo 1 de la ley, a saber: «a) crear, fomentar y mantener facilidades financieras y servicios conexos necesarios para contribuir al fomento agrícola; y b) servir de agente financiero de los organismos encargados de desarrollar programas de bienestar rural y de reformas a la estructura agraria».

Del 27 de agosto al 1 de septiembre de 1973 se llevó a cabo un Seminario Nacional de Reforma Agraria para oficiales de la Fuerza Armada de El Salvador, cuyos objetivos consistían en estudiar el concepto de desarrollo y de reforma agraria; proporcionar a los participantes la información pertinente sobre la realidad agraria del país y sus repercusiones en el desarrollo nacional, analizar las causas que justificaban la realización de una reforma agraria y familiarizar a los participantes con los distintos aspectos de un proceso de reforma agraria.[118] Durante el discurso de inauguración de dicho seminario, el presidente Molina aprovechó para anunciar, por primera vez, que ya se estaba «estudiando la creación de un instituto cuya misión esencial será formular y realizar los programas de reforma agraria». Por esos años, el gobierno comenzó a promocionar organizaciones campesinas afines, como la Unión Comunal Salvadoreña (UCS), con el propósito de contar con una base social de apoyo al momento de lanzar el proyecto de transformación agraria. De hecho, desde 1973, esta organización hizo movilizaciones y publicó comunicados en los que expresaba su respaldo a las medidas que pretendía implementar el gobierno

117 *Diario Oficial* 75, tomo 239, 25 de abril de 1973.

118 IICA-PRACA, *Informe de actividades* (Guatemala: Programa de Adiestramiento en Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, 1973).

para fortalecer el cooperativismo, aumentar la producción y la productividad agrícola y mejorar las condiciones de vida de campesinado.

El 1º de noviembre de 1974 se promulgó la *Ley de Arrendamiento de Tierras* (decreto legislativo n.º 125)[119] para garantizar la explotación racional de la tierra y regular el ejercicio de los derechos de sus propietarios o poseedores, y de los arrendatarios. Dicha ley prohibía algunas prácticas abusivas de los arrendantes, tales como exigir la venta de los productos cosechados o la compra de suministros y servicios no pactados; e incluía disposiciones especiales orientadas a que los propietarios, poseedores o arrendatarios de tierras las cultivaran eficientemente, sancionando su incumplimiento hasta con la expropiación de estas. El 20 de marzo de 1975, mediante la promulgación del decreto ejecutivo n.º 24 del MAG, se creó la Comisión Nacional de Transformación Agraria,[120] organismo encargado de definir el proceso de transformación agraria. Tres meses después, el 26 de junio de 1975 se promulgó el decreto n.º 302 correspondiente a la *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria*, que reemplazó al ICR,[121] asignándosele la responsabilidad de ejecutar, en coordinación con otras entidades del Estado, la política de transformación agraria dictada por la Comisión Nacional de Transformación Agraria y dotándosele de todas las facultades requeridas para emprender dicha misión, incluida, por supuesto, la de expropiar tierras. Finalmente, el 29 de junio de 1976 la Asamblea Legislativa promulgó el decreto n.º 31 mediante el cual creaba el Primer Proyecto de Transformación Agraria,[122] que afectaría a un área de 58 744 hectáreas equivalente a un poco menos del 4 % de la tierra agrícola del país, localizadas en el valle costero de los departamentos de Usulután y San Miguel (en los municipios de Jiquilisco, Ozatlán, Usulután, Santiago de María, Ereguayquín, Concepción Batres y Jucuarán). El decreto establecía, además, que dentro de la zona afectada ninguna persona natural o jurídica podrá poseer más de 35 hectáreas, ni menos de 3 hectáreas.

La oposición al proyecto, liderada por la ANEP, fue tan fuerte y eficaz que tres meses y medio más tarde, el 19 de octubre, se promulgó el decreto n.º 123, «Reformas a las Leyes de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y del Primer Proyecto de Transformación Agraria», que además de limitar las facultades otorgadas al ISTA, dejaba sin efecto ese primer proyecto de reforma agraria.[123]

119 *Diario Oficial* 212, tomo 245, 13 de noviembre de 1974.
120 *Diario Oficial* 56, tomo 246, 21 de marzo de 1975.
121 *Diario Oficial* 120, tomo 247, 30 de junio de 1975.
122 *Diario Oficial* 121, tomo 251, 30 de junio de 1976.
123 *Diario Oficial* 195, tomo 253, del día 22 de octubre de 1976.

El retroceso fue tal que Ignacio Ellacuría, en ese momento director de la revista *Estudios Centroamericanos* (ECA), luego de conocer el contenido de nuevo decreto afirmó proféticamente:

> Se ha destrozado la transformación agraria; legal e inconstitucionalmente se ha claudicado, se ha vuelto atrás; más atrás de lo que estábamos, antes de la *Ley del ISTA.* Pero viva queda la sinrazón de unos y la razón de otros. La conciencia colectiva ha avanzado tanto como ha retrocedido la posición oficial del gobierno. El campesino ha quedado defraudado una vez más; ni siquiera se ha podido cumplir la primera letra de una palabra dada solemnemente, no en una contienda electoral, sino en el año final de una Presidencia. [...] Sin embargo, sigue siendo hora de trabajar por el robustecimiento de la conciencia colectiva; sigue siendo hora de promover la organización popular y campesina […] Sigue siendo hora de hacer todo lo posible para que no vuelva a repetirse el escandaloso, vergonzoso e injusto: «a sus órdenes mi capital».[124]

Estabilidad macroeconómica

La décima estrategia utilizada durante la vigencia del MISI fue una apuesta permanente por la estabilidad macroeconómica desde un enfoque estructuralista. Es decir, por una combinación de políticas económicas que, al mismo tiempo que procuraban mantener en equilibrio las cuentas externas, las cuentas fiscales y los niveles de ahorro e inversión, promovía el logro de tasas de crecimiento económico altas y sostenidas en el tiempo, en un contexto de baja inflación y con un tipo de cambio competitivo y estable.

Resultados

Los 30 años de vigencia del MISI constituyen, sin duda, uno de los períodos de mayores transformaciones socioeconómicas en El Salvador. No obstante, sus resultados son objeto de opiniones diversas. Algunos, por ejemplo, consideran que se trata del período de mayores progresos económicos y sociales en la historia del país y ponen como ejemplo las mejoras en una diversidad de indicadores sociales (esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, acceso a servicios sociales básicos, tasa de analfabetismo, escolaridad promedio, expansión de la red de transporte y

124 Ignacio Ellacuría, «A sus órdenes, mi capital», *Revista Estudios Centroamericanos* 31, n.º 337 (1976): 640-641.

comunicaciones, expansión de la «clase media», tasas de crecimiento económico, diversificación en la producción y las exportaciones, aumento en el consumo de bienes duraderos y no duraderos, entre otros). Otros, por el contrario, sostienen que, aunque hubo altas tasas de crecimiento económico y cierta diversificación en la economía, estos cambios no favorecieron a la mayoría de la población, debido a que se acentuaron las desigualdades en la distribución de la riqueza, la tierra y los ingresos; no se generaron suficientes empleos; y grandes segmentos de la población quedaron excluidos de los beneficios derivados de la expansión de la infraestructura económica y social desarrollada por el Estado.

Lo cierto, como veremos más adelante, parece estar en una posición intermedia, ya que, para ser justos, es importante destacar que el período de vigencia del MISI también coincidió con un período de fuerte crecimiento demográfico y urbanización acelerada. Tanto es así que, entre 1950 y 1980, la población total se multiplicó por 2.6, pasando de 1.86 millones de habitantes, a 4.80 millones; mientras que la población urbana se multiplicó por 6.4, pasando de 334 000 habitantes a 2.13 millones, aumentando su peso en la población total de 18 % a 44 %. La población rural, por su parte, aumentó en un 75 % entre ambos años, al pasar de 1.52 millones a 2.67 millones. A ello hay que agregar el conflicto bélico con Honduras, que provocó el retorno de más de 130 000 salvadoreños residentes en ese país,[125] que dio lugar a que, durante el quinquenio 1967-1972, la población económicamente activa (PEA) creciera a un ritmo de 54 400 personas por año, el más alto registrado durante los dos siglos de vida independiente. Estos cambios demográficos, unidos a ciertos fallos relacionados con la distribución de los frutos del crecimiento económico, provocaron que, aunque el modelo generara un dinamismo sin precedentes en la economía, no se lograran los niveles esperados de progreso socioeconómico y que algunos problemas, lejos de resolverse, se acentuaran todavía más.

Tasas de crecimiento económico mayores y más estables

Uno de los principales éxitos del MISI fue que la economía creció a tasas más altas, a la vez que se redujo de forma notable su volatilidad. Entre 1950 y 1978 el PIB creció a una tasa promedio anual del 4.9 % (figura 2.6). El impacto inicial de las políticas

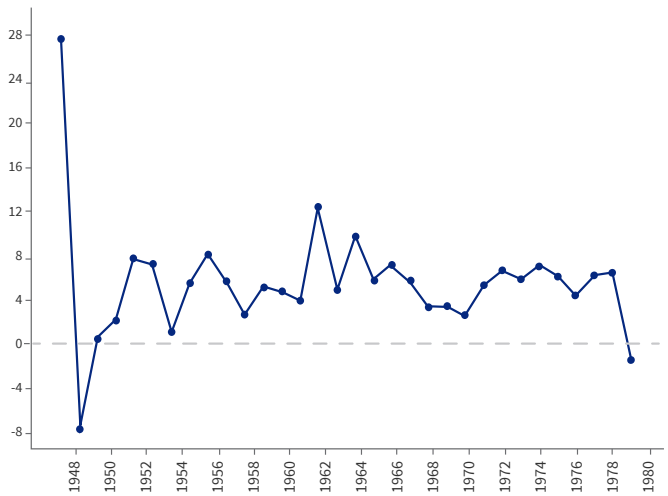
125 César Elvir Sierra, *El Salvador, Estados Unidos y Honduras. La conspiración del gobierno salvadoreño para la guerra de 1969. La historia militar y diplomática de la guerra de las 100 horas de 1969* (Tegucigalpa, 2002).

de industrialización y de modernización agrícola, junto al auge de la producción y de los precios del café, el algodón y la caña de azúcar, permitieron que la economía creciera a una tasa promedio anual de 4.7 % en la década de los cincuenta. Dicha tasa se elevó a 6.3 % durante el quinquenio 1960-1965, bajo el impulso de la integración económica regional, pero se redujo a 4.5 % el quinquenio siguiente, debido en gran medida al conflicto armado entre El Salvador y Honduras en 1969, que condujo a la salida de este último del proceso integracionista. De 1972 a 1978 la economía experimentó una nueva aceleración creciendo a una tasa promedio anual de 5.2 %, impulsada por la construcción de la Central Hidroeléctrica Cerrón Grande y la expansión registrada en las exportaciones de maquila, el comercio y los servicios.

Diversificación de la producción industrial y agrícola

Las mayores tasas de crecimiento y la menor volatilidad en el comportamiento de la economía estuvieron asociadas con la diversificación que el MISI provocó en la estructura productiva, expresada, sobre todo, en una participación creciente de los sectores secundario y terciario, en detrimento del sector primario. Obsérvese en la tabla 2.4 que, entre 1950 y 1980, mientras la participación de los sectores secundario y terciario en el PIB se elevó de 15.8 % a 21 % y de 42.3 % a 51.3 %, respectivamente, la del sector primario se redujo de 41.9 % a 27.7 %.

Figura 2.6. *Tasas de crecimiento del PIB.* El Salvador, 1950-1979



Fuente: Elaborado con información de Oxford Latin American Economic History Database.

Tabla 2.4. *Estructura del PIB por sectores económicos.* El Salvador, años selectos (En porcentajes)*

	1950	1960	1980
Primario	41.9	35.9	27.7
Secundario	15.8	18.1	21.0
Terciario	42.3	46.0	51.3

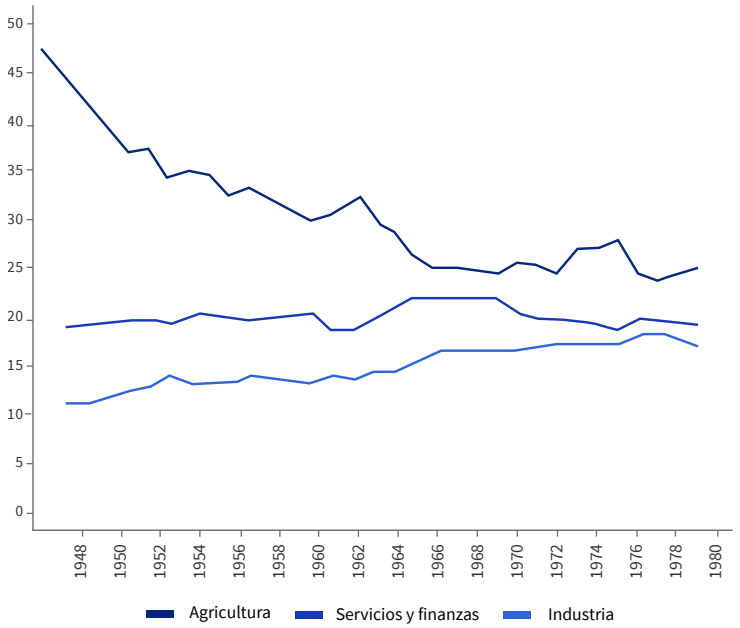
* A precios constantes de 1970.

Fuente: Tomado de CEPAL, *Industrialización*..., 4.

Por su parte, el grado de industrialización, que mide el aporte de la industria manufacturera al PIB, prácticamente se duplicó entre 1945 y 1980, pasando de 10.1 % en el primer año a 13.5 % en 1960, luego a 17 % en 1970, para luego estabilizarse en alrededor de 18 % durante el resto de esa década (figura 2.7). Diferente fue la trayectoria de la contribución del sector agropecuario al PIB, que disminuyó en los primeros años de la industrialización, pasando de 48.2 % en 1945 a 30.8 % en 1960 y luego a 27.6 % en 1970. Durante el resto de los años setenta, sin embargo, su contribución se mantuvo bastante estable oscilando entre el 27 % y el 30 %. En el caso de los servicios (incluidos los financieros) su participación en el PIB fue mucho más estable a lo largo de la vigencia del MISI, oscilando entre un mínimo de 19.4 % y un máximo de 24.4 %.

Es importante destacar que, en la industria manufacturera, pareciera que hubo dos etapas. En la primera, entre 1945 y 1955, la producción de bienes de consumo se intensificó, pasando de representar el 74.4 % en el primer año a 88.9 % en el último. Luego, en la segunda etapa, el mayor dinamismo correspondió a la producción de bienes intermedios, cuya tasa de crecimiento promedio anual entre 1960 y 1979 fue de 10.7 %, muy superior a la de 4 % y 7.6 % que registraron, respectivamente, la producción industrial de bienes de consumo no duraderos y la producción de bienes de consumo duradero y de capital. Producto de ello, las industrias de bienes intermedios aumentaron su participación dentro del valor agregado industrial de 19.6 % en 1960 a 42.7 % en 1979 y las industrias de bienes de consumo no duradero y de capital, de 7.5 % a 9.4 %. Las industrias de bienes de consumo no duradero, a diferencia, redujeron su participación dentro del valor agregado industrial en el mismo período de 72.9 % en el primer año a 47.9 % en el último (tabla 2.5).

Figura 2.7. *Participación porcentual de los principales sectores económicos en el PIB.* El Salvador, 1948-1980.



Fuente: Elaborado con información de la CEPAL, *Análisis y proyecciones*...; CEPAL, *Centroamérica*...; Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*…. y CEPAL, *El Salvador: Notas para el Estudio de América Latina.*

Tabla 2.5. *Contribución al valor agregado industrial por tipo de industrias.* El Salvador, años selectos

	1945	1950	1955	1960	1970	1975	1979
Bienes de consumo	77.4	86.5	82.9				
Bienes de producción	22.6	13.5	17.1				
Industrias de bienes de consumo no duradero				72.9	58.3	48.3	47.9
Industrias de bienes intermedios				19.6	34.1	43.4	42.7
Industrias de bienes de consumo no duradero y de capital				7.5	7.6	8.3	9.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, *Análisis y proyecciones*... y CEPAL, *Industrialización*...

En el caso del sector agropecuario, se dio cierta diversificación, aunque de menor escala. Obsérvese en la tabla 2.6 que, de 1948 a 1980, la contribución tanto del café como de los granos básicos al PIB agropecuario disminuyó en más de 10 pun-

tos porcentuales; pasó de 59.6 % a 45.3 % en caso del primero, y de 25.3 % a 14.1 % en el caso de los segundos. Esa disminución fue compensada por un aumento en la participación del algodón, aunque su peso relativo comenzó a disminuir desde la segunda mitad de los años sesenta. La producción pecuaria aumentó su participación relativa a lo largo de las tres décadas de vigencia del MISI, aunque con algunos altibajos, a excepción de la avicultura que registró aumentos más sostenidos.

Aumento y diversificación de las exportaciones

El MISI también contribuyó a aumentar y diversificar las exportaciones. La tabla 2.7 muestra que entre 1950 y 1980 las exportaciones totales del país aumentaron a una tasa promedio anual de 9.2 %. En correspondencia con el impacto del proceso de industrialización, el mayor dinamismo correspondió a las exportaciones dirigidas a Centroamérica que crecieron durante el período a una tasa promedio anual de 16.6 %. Tan fuerte fue el crecimiento que el valor de estas exportaciones en 1980 era 100 veces superior al registrado en 1950. Adicionalmente, su participación en las exportaciones totales durante ese período aumentó de 3.8 % en el primer año a 27.2 % en el último. Aunque a menor ritmo, las exportaciones al resto del mundo también crecieron en el período analizado a una tasa promedio anual de 8.2 %.[126]

El fuerte dinamismo de las exportaciones condujo a que su peso en el PIB (coeficiente de exportación) aumentara progresivamente: pasó de 17.1 % en 1948 a 20.5 % en 1960, después a 20.8 % en 1970, para luego aumentar hasta 32.7 % en 1979 (figura 2.8).

La diversificación de las exportaciones, sin embargo, no modificó mucho la dependencia de las exportaciones de café, que continuaron aportando más de la mitad de las divisas percibidas por el país, aunque su participación cambiaba de un año a otro dependiendo de los precios internacionales del grano. El MISI, sin embargo, contribuyó a que la importancia relativa de las exportaciones de las manufacturas diversas aumentara, llegando en algunos años a representar más del 20 % de las exportaciones totales (tabla 2.8).

126 Para calcular la tasa de crecimiento real, a esos valores habría que descontarles la inflación en Estados Unidos, tomando en cuenta que, en esas tres décadas, el tipo de cambio se mantuvo fijo a una paridad de ¢ 2.50 por USD 1.

Tabla 2.6. *Estructura de la producción agropecuaria.* El Salvador, años selectos (En porcentajes)

Rubros	1948	1955	1961	1965	1969	1980
Cultivos tradicionales de exportación	59.6	61.3	47.1	53.5	46.9	45.3
• Café	50.0	48.2	35.7	39.6	35.7	34.8
• Algodón	1.9	9.6	9.6	10.9	8.1	7.9
• Caña de azúcar	7.7	3.5	1.8	3.0	3.1	2.6
Granos básicos	25.3	12.9	10.6	11.8	15.6	14.1
Productos pecuarios*	10.0	18.2	18.6	13.8	16.7	14.9
Productos avícolas	3.4	4.0	7.3	6.0	6.3	12.9
Frutas	nd**	nd*	8.7	7.0	6.6	nd**
Verduras	nd**	nd*	0.8	0.6	0.9	nd**
Otros	1.7	3.8	6.9	7.3	7.0	12.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Excepto avicultura.
** Datos incluidos en rubro «Otros».

Fuente: Elaborado con información de CEPAL, *Análisis y proyecciones...*; OEA, *El Salvador: Zonificación…* y revistas del BCR.

Peso creciente de las importaciones y reducción del superávit comercial

Junto al aumento y la diversificación de las exportaciones también aumentaron y se diversificaron las importaciones. Prueba de ello es que el coeficiente de importación (importaciones/PIB), se incrementó de manera sostenida pasando de 15.6 % en 1950 a 20.5 % en 1960, luego se redujo a 17.2 % en 1970, pero volvió a aumentar a 27.6 % en 1979 (figura 2.8). Además, como evidencia del fortalecimiento de las complementariedades productivas que generó el MISI entre Centroamérica, el peso de las importaciones procedentes de los países de la región amentó de 6.1 % en 1950 a 11 % en 1960, después a 28.4 % en 1970 y a 32.8 % en 1980 (tabla 2.9).

Al haber aumentado con mayor rapidez el coeficiente de importación que el de exportación, la balanza comercial, ampliamente superavitaria durante la vigencia del modelo agroexportador, comenzó a registrar déficits recurrentes desde los años sesenta. Estos se debieron, en gran medida, al alto peso en bienes intermedios y de capital importados con que operaban muchas de las industrias sustitutivas de importaciones que se estaban instalando. En la figura 2.9 los superávits corresponden a los años en los que, al dividir las exportaciones sobre las importaciones y luego

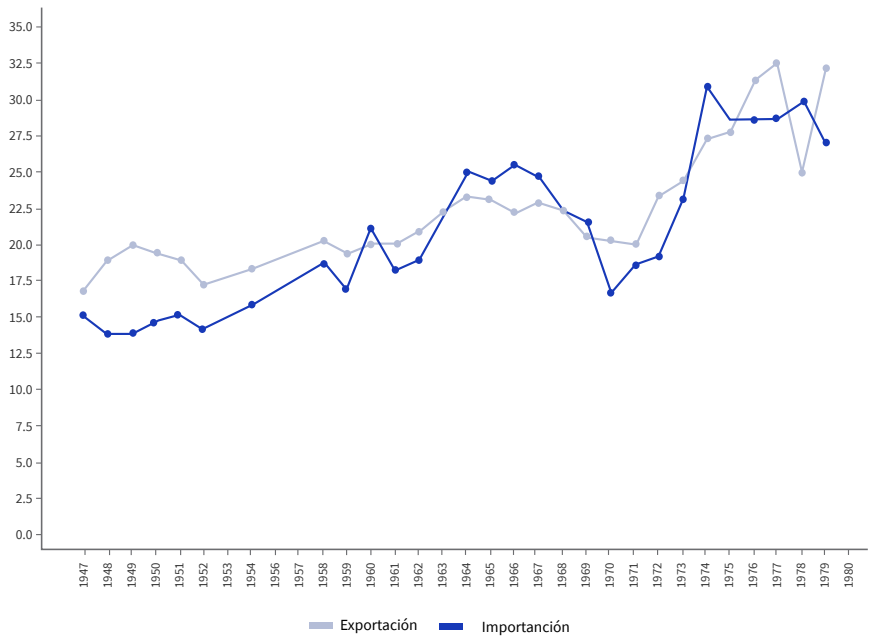
multiplicar por 100, el cociente resultante es mayor que 100; y los déficits, cuando el cociente es menor que 100. La diferencia con relación a 100 significa el porcentaje con que las exportaciones superan a las importaciones o viceversa.

Tabla 2.7. *Exportaciones de bienes por destino.* El Salvador, 1950-1980
(En millones de USD a precios corrientes y porcentajes)

	1950		1960		1970		1980		Tasa de crecimiento (1950-80)
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Total	68.4	100.0	116.8	100.0	228.3	100.0	963.0	100.0	9.2
Centro-américa	2.6	3.8	12.3	10.5	73.8	32.3	262.0	27.2	16.6
Resto del mundo	65.8	96.2	104.5	89.5	154.5	67.7	701.0	72.8	8.2

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL, *Indicadores sobre la evolución...*

Figura 2.8. *Coeficientes de exportación (exportaciones/PIB) e importación (importaciones/PIB).* El Salvador, 1947-1980 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de anuarios estadísticos de la DIGESTYC; CEPAL, *Análisis y proyecciones...*; CEPAL, *Istmo Centroamericano*… y revistas del BCR.

Tabla 2.8. *Estructura de las exportaciones por categoría de origen.* El Salvador, años selectos
(En porcentajes de su valor a precios corrientes)

Categoría	1962	1970	1979
Productos alimenticios	66.3	58.9	70.0
• Café	55.7	49.7	63.6
Manufacturas diversas	6.0	20.8	16.2
Materiales crudos no comestibles	24.4	10.8	7.7
Productos químicos	1.9	6.0	3.7
Otros productos	1.4	3.5	2.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tomado de Chávez, «Los incentivos fiscales». Elaborado a partir de la *Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador* (varios números).

Tabla 2.9. *Importaciones de bienes por destino.* El Salvador, 1950-1980 (En porcentajes)

	1950	1955	1960	1967	1970	1975	1980
Centroamérica	6.1	7.4	11.0	24.3	28.4	22.8	32.8
Resto del mundo	93.9	92.6	89.0	75.7	71.6	77.2	67.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

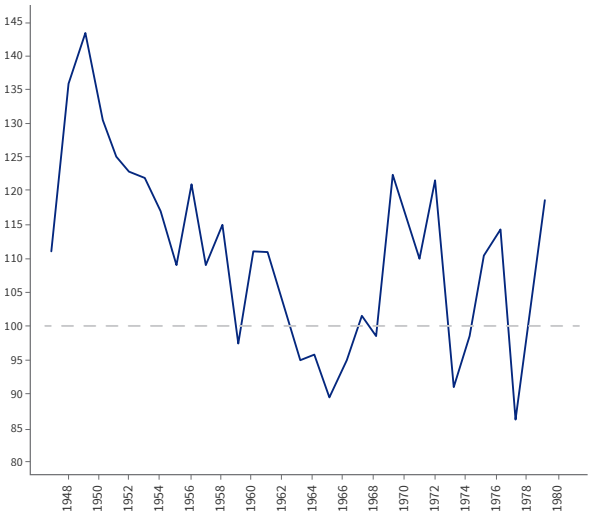
Fuente: Elaborado a partir de Naciones Unidas, *Compendio estadístico centroamericano*… y CEPAL, *Industrialización en Centroamérica*…

Finanzas públicas más favorables para el desarrollo

Las reformas tributarias impulsadas y el mayor énfasis otorgado a la salud y a la educación en la distribución del gasto público trajeron como consecuencia que las finanzas públicas durante el MISI fueran mucho más favorables para el desarrollo del país. En particular, como consecuencia de los ajustes realizados al impuesto a la exportación de café y al impuesto sobre la renta, no solo aumentó la carga tributaria (figura 2.10), sino que también disminuyó un poco la excesiva regresividad registrada durante el MAE. Las rentas de exportación, que en el MAE apenas aportaron el 8.1 % de los ingresos tributarios, por ejemplo, aumentaron su participación a 21.8 % en el MISI; mientras que los impuestos directos (incluido el impuesto sobre la renta) la aumentaron de 2.3 % a 18.6 % (tabla 2.10). En el lado del gasto, los cambios de mayor impacto ocurrieron con los gastos en salud, educación y agricultura, que

pasaron de un promedio sobre el gasto total de 4.2 %, 6.1 % y 0.3 %, durante el MAE a 10.8 %, 20.2 % y 6.2 % durante el MISI, respectivamente. Los gastos en defensa y seguridad y de servicio a la deuda pública, por el contrario, pasaron de un promedio de 31.1 % y 25.6 % del gasto público total en el MAE, a 11.3 % y 3.6 % durante el MISI, respectivamente (tabla 2.10).

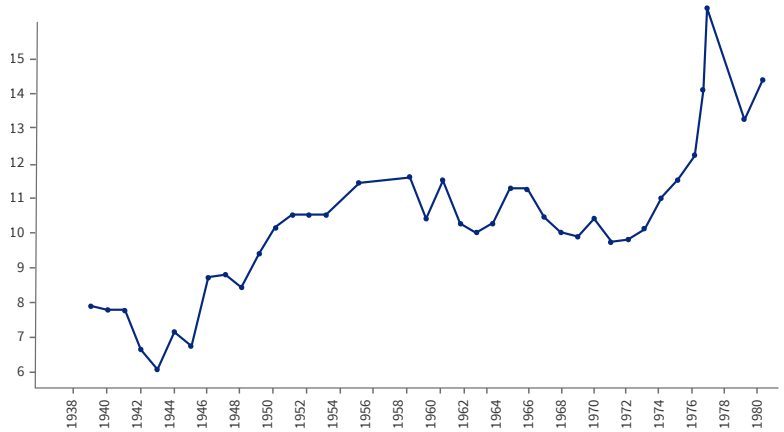
Figura 2.9. *Exportaciones sobre importaciones.* El Salvador, 1948-1980 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de anuarios estadísticos de la DIGESTYC y revistas mensuales del BCR.

Asimismo, los niveles de déficit fiscal y de deuda pública registrados durante el MISI fueron relativamente bajos. Obsérvese en la figura 2.11 que, en ese período, no solo hubo varios años en los que se registró superávit fiscal, sino que también, cuando hubo déficits, estos en ningún año superaron el 2 % del PIB. Lo anterior evidencia el compromiso de los gobiernos por mantener sanas las finanzas públicas, en un contexto de estabilidad macroeconómica. Además, la deuda pública, que ya venía bajando durante los últimos años de vigencia del MAE, llegó a los niveles más bajos de la historia entre 1951 y 1953, registrando valores apenas superiores al 2 % del PIB (tabla 2.11). Luego, en los 25 años siguientes, el peso de la deuda pública en el PIB volvió a crecer, pero lentamente, a tal punto que en 1979 su valor equivalía al 18.5 % del PIB, un nivel manejable, tomando en cuenta las tasas de crecimiento económico que se registraban.

Figura 2.10. *Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1938-1979



Fuente: Elaborado con información de anuarios estadísticos de la DIGESTYC, memorias e informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*…

Tabla 2.10. *Composición promedio de los ingresos tributarios y los gastos del gobierno central.* El Salvador, 1948-1979 (En porcentajes)

Ingresos		Gastos	
Rubro	**%**	**Rubro**	**%**
Rentas de importación	30.7	Agricultura	6.2
Rentas de exportación	21.8	Defensa y seguridad	11.3
Renta de licores	10.1	Servicio de la deuda	3.6
Papel sellado y timbres	5.1	Fomento/obras públicas	14.6
Impuestos directos	18.6	Instrucción/educación	20.2
• Impuesto sobre la renta	13.5	Beneficiencia/salud	10.8
Otros tributos	13.7	Otros	33.3
Total	**100.0**	**Total**	**100.0**

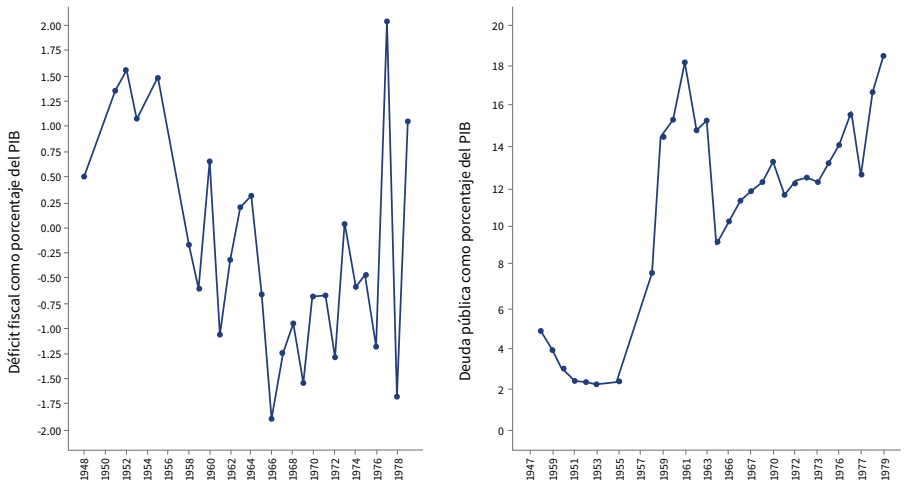
Fuente: Elaborado con información de anuarios estadísticos de la DIGESTYC y memorias e informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda.

Progreso en los principales indicadores sociales y mayor desarrollo humano

Como consecuencia de la mayor importancia asignada a las personas, especialmente en los ámbitos de la salud y la educación, durante la vigencia del MISI se registró una mejoría notable en los principales indicadores sociales. Entre 1950 y 1980, por ejemplo, la tabla 2.11 muestra que la esperanza de vida al nacer aumentó

de 45 a 57.2 años (de 43.4 a 52.6 años en el caso de los hombres y de 46.8 a 62.7 años en el caso de las mujeres).

Figura 2.11. *Déficit fiscal y deuda pública como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1948-1979



Fuente: Elaborado con información de CEPAL, *Análisis y proyecciones*...; CEPAL, *Indicadores sobre la evolución*... e informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (1960-1978).

Tabla 2.11. *Esperanza de vida al nacer.* El Salvador, 1950-1980 (En años)

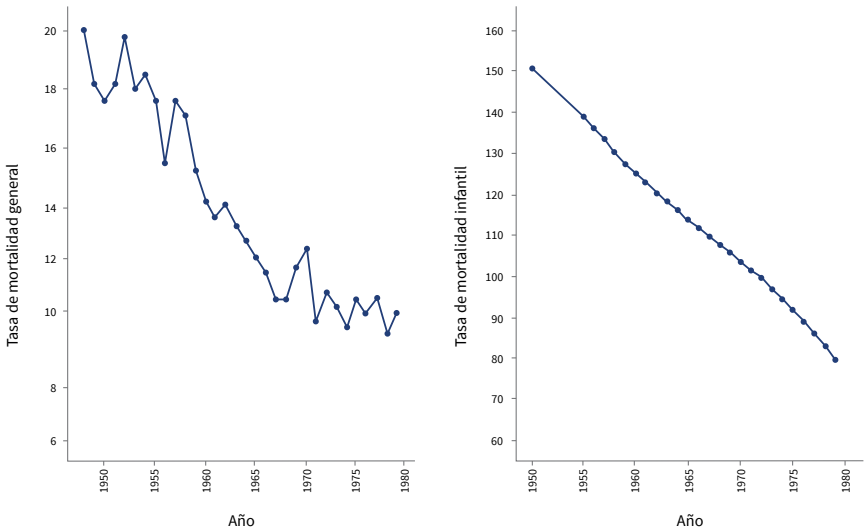
Período	Hombres	Mujeres	Total
1950-1955	43.4	46.8	45.0
1955-1960	47.2	51.5	49.3
1960-1965	50.5	55.7	53.0
1965-1970	52.6	58.9	55.6
1970-1975	53.2	61.2	57.1
1975-1980	51.9	62.7	57.2

Fuente: MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE, *República de El Salvador...*

Como consecuencia de la mayor atención brindada a la salud, la tasa bruta de mortalidad (proporción de personas que fallecen con respecto al total de la población en un período de tiempo determinado) disminuyó de 20 por cada 1000 habitantes en 1948 a 10.4 por 1000 en 1979; mientras que la tasa de mortalidad infantil (nú

mero de defunciones de niños menores de un año por cada 1000 nacidos vivos en un año) se redujo de 151 por cada 1000 nacidos vivos en 1950 a 80 en 1979 (figura 2.12).

Figura 2.12. Tasa bruta de mortalidad general por cada mil habitantes y tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos. El Salvador, 1948-1979

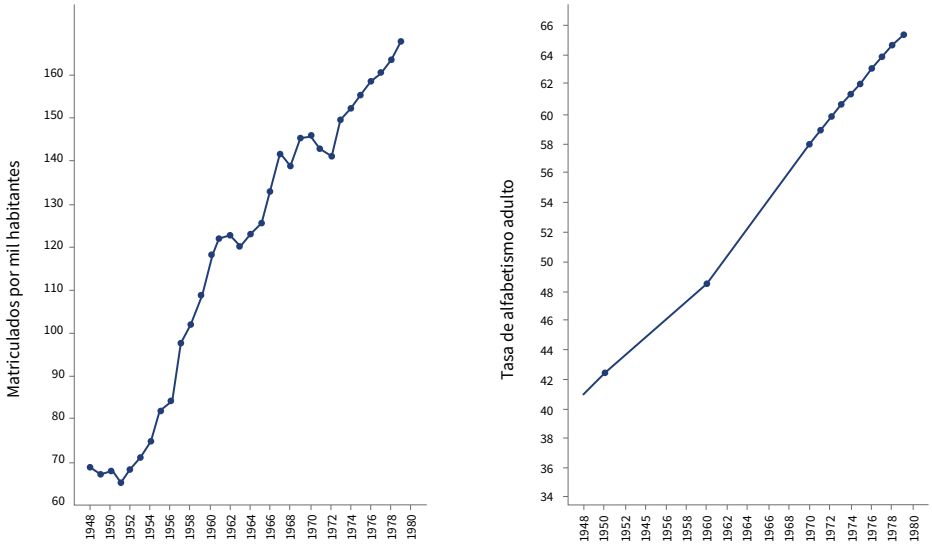


Fuente: Elaborado con información de anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números) y CEPAL, *CEPALSTAT.*

La importancia creciente asignada a la educación en el presupuesto gubernamental durante el MISI se tradujo en una mejora sustancial de indicadores como la tasa de matrícula en educación primaria, la cual pasó de 68.2 por cada 1000 habitantes en 1948 a más de 160 por cada 1000 habitantes en 1979 (figura 2.13, a la izquierda). Asimismo, la tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años o más) aumentó de 42.4 % en 1950 a 65.4 % en 1979 (figura 2.13, a la derecha). Los avances educativos experimentados, sin embargo, continuaron ensanchando las brechas urbano-rurales; tanto es así que, mientras la tasa de analfabetismo urbano se redujo a menos de la mitad, pasando de 35.6 % a 16.8 % entre 1950 y 1978, la tasa de analfabetismo rural solo lo hizo de 76.5 % en el primer año a 46.1 % en el último.[127]

127 CEPAL, *Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980.* Documento elaborado por el Proyecto de la subsede de la CEPAL en México sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano. E/CEPAL/MEX/1982/L.2 6/ Rev.1, 3 de septiembre de 1982.

Figura 2.13. Tasa de matrícula primaria por cada mil habitantes y tasa de alfabetismo adulto (15 años o más). El Salvador, 1948-1980 (En porcentajes)



Fuente: MOxLAD, *Base de datos de historia económica de América Latina,* datos de 1948 a 1950 y de 1957 a 1959; Naciones Unidas, *Compendio estadístico*…, de 1951 a 1956; BIRF, *Situación y perspectivas*… de 1960 a 1970; y UNESCO, *Institute for Statistics*, de 1971 a 1980.

Otra área en la que hubo mejoras durante el MISI, aunque en mucha menor medida, fue la de la vivienda.[128] Estimaciones muy gruesas hechas a partir de un censo sanitario en San Salvador y otras comunidades de la república determinaron que, en 1947, cerca del 62 % de las familias urbanas y del 82 % de las rurales se encontraban en situación de déficit habitacional. Los datos arrojados por el primer censo de vivienda urbana,[129] sin embargo, permitían concluir que esos cálculos estaban muy subestimados, ya que, usando la definición actual de déficit habitacional, el porcentaje de familias urbanas en esa situación era del alrededor del 87 %;[130] por ello, partiendo de que en el área rural el problema era cualitativa y cuantitativamente mayor, no era exagerado suponer que allí afectaba a más del 95 % de las familias.

128 Public Administration Service, *La vivienda en El Salvador...*

129 DIGESTYC, *Primer censo...*

130 La encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) lo calcula sumando el déficit cuantitativo (número de hogares menos cantidad de unidades habitacionales particulares existentes) y el déficit cualitativo (viviendas que, por diversas razones, tales como no disponibilidad de servicios sociales básicos, incumplimiento de normas de calidad de los materiales utilizados para la construcción y uso de materiales inapropiados, requieren ser mejoradas).

Los datos obtenidos para el período 1961-1980, aunque no precisan el concepto de déficit habitacional utilizado para su cálculo, reportan una mejora importante en el área urbana, pero no en la rural. Obsérvese en la tabla 2.12 que, para 1961, el porcentaje de familias urbanas en situación de déficit habitacional se había reducido a 58 %, luego a 56 % en 1971 y a 47.8 % en 1989. Por el contrario, en el área rural, el porcentaje de familias en situación de déficit habitacional aumentó de 80 % en 1971 a 88.3 % en 1976, y luego a 89 % en 1980. A nivel nacional, las familias en déficit habitacional habrían aumentado ligeramente de 69.7 % en 1971 a 70 % en 1980.

Una manera de apreciar mejor las diferencias en las condiciones habitacionales entre las familias urbanas y rurales resulta de comparar el acceso a agua potable y a servicio sanitario privado. El acceso a estos servicios, para las familias urbanas, aumentó entre 1950 y 1978 de 39.9 % a 69 %, y de 23.1 % a 62 %, respectivamente (tabla 2.13). En el caso de las familias rurales, en cambio, la información disponible, que se limita a 1971 y 1978, indica que los incrementos fueron de 3 % a 6 % en acceso a agua potable y de 2 % a 3 % en acceso a servicio sanitario.

Como consecuencia del progreso en los principales indicadores sociales, entre 1950 y 1980, el valor del índice de desarrollo humano (IDH) de El Salvador aumento de 0.272 a 0.417; un progreso notable, pero aún insuficiente para sacarlo del grupo de países de desarrollo humano bajo[131] (figura 2.14).

Tabla 2.12. *Déficit habitacional total, urbano y rural.* El Salvador, 1950-1980
(En miles de familias y porcentajes)

Año	Total de hogares	Déficit total		Hogares urbanos	Déficit urbano		Hogares rurales	Déficit rural	
		Número	%	Número	Número	%	Número	Número	%
1950	n. d.	n. d.	n. d.	133 874	116.0*	86.7	n. d.	n. d.	n. d.
1961	n. d.	n. d.	n. d.	188.9	109.5	58.0	n. d.	n. d.	n. d.
1971	612.2	426.8	69.7	202.2	146.8	56.0	350.0	280.0	80.0
1976	713.1	505.8	70.9	326.3	164.2	50.3	386.8	341.6	88.3
1980	801.7	561.5	70.0	369.4	176.6	47.8	432.3	384.9	89.0

Nota: La abreviatura n. d. significa que no hay datos disponibles.
Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, *Primer censo*..., para 1950; y cálculos de Dada, «El problema de la vivienda» con datos de MIPLAN, *Diagnóstico de la situación habitacional*… y MIPLAN, *Plan trienal* 1981-1983.

131 El PNUD clasifica a los países en tres grupos: de desarrollo humano alto, si su IDH es mayor de 0.80, de desarrollo humano medio, si su IDH es de 0.50 hasta 0.80 y de desarrollo humano bajo, si su IDH es menor de 0.50.

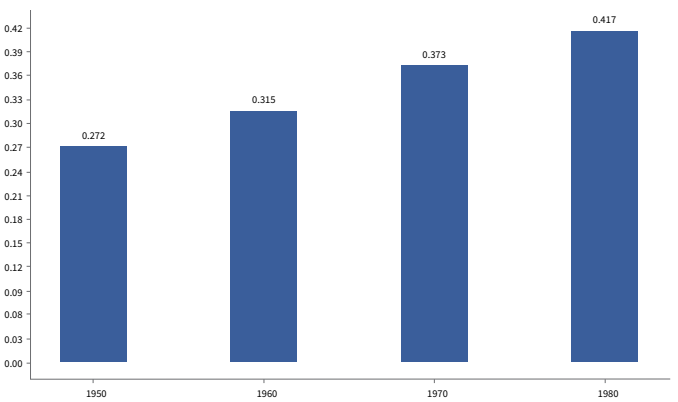
Tabla 2.13. *Hogares con acceso a servicios de agua por cañería y servicio sanitario.* El Salvador, 1961-1978 (En porcentajes)

Año	Abastecimiento de agua potable		Servicio sanitario	
	Familias urbanas	Familias rurales	Familias urbanas	Familias rurales
1950	39.9	n. d.	23.1	n. d.
1960	57.0	n. d.	29.0	n. d.
1970	60.0	3.0	52.0	2.0
1978	69.0	6.0	62.0	3.0

Nota: La abreviatura n. d. significa que no hay datos disponibles.
Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, *Primer censo*...; DIGESTYC, *Segundo censo*...; y DIGESTYC, *Tercer censo*...; y DIGESTYC, *Encuestas de hogares para propósitos múltiples* de 1978.

Estos bajos niveles de desarrollo humano fueron resultado de las dificultades para generar suficientes empleos formales y de la poca atención que se brindó durante el MISI a mejorar las condiciones de vida de la población de las áreas rurales. Sobre la poca creación de empleo formal (como se verá más adelante), resalta que, aunque cuando se creó el ISSS, se concibió como un sistema obligatorio al que deberían afiliarse todos los trabajadores, para 1979 el total de cotizantes apenas equivalía al 9.4 % de la población económicamente activa. Los cotizantes del INPEP, por su parte, solo constituían un 4.6 % adicional. Por otra parte, la marginación de las zonas rurales fue tal que para 1978 casi la mitad de la población rural de 15 años o más no sabía leer ni escribir.

Figura 2.14. *Valor del índice de desarrollo humano.* El Salvador, 1950-1980



Fuente: Elaborado con información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (varios años).

Permanencia de elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y concentración de la riqueza

Si un país pobre comienza a crecer rápidamente y mejora la distribución del ingreso, es de esperarse que disminuyan sus niveles de conflictividad social. Esto lamentablemente no fue lo que ocurrió en El Salvador durante la vigencia del MISI, ya que, aunque hubo un alto crecimiento, la distribución del ingreso se volvió más desigual.

Según Wallich y Adler, para 1946, el 10 % más rico de la población percibía el 43.6 % de los ingresos nacionales; el 30 % siguiente, el 24.2 % y; finalmente, el 60 % más pobre, el 32.2 %.[132] Para 1950, el MINED, retomando datos de Naciones Unidas, reporta que los niveles de desigualdad eran mayores al afirmar que el 8 % más rico de la población concentraba alrededor del 51 % del ingreso nacional.[133] La CEPAL, por su parte, estimaba que, en 1960, el 20 % más pobre de la población percibía el 5.5 % del ingreso nacional, mientras que, en el otro extremo, el 20 % más rico concentraba el 61.4 % del ingreso nacional (tabla 2.14).[134] Para 1970, el porcentaje del ingreso nacional percibido por el 20 % más pobre se había reducido a 3.7 %, y el del 20 % más rico, a 50.8 %. Esto evidencia el fortalecimiento de los estratos medios que se produjo en los años sesenta como consecuencia del proceso de industrialización. La década de los setenta, sin embargo, se caracterizó por profundizar aún más las desigualdades en la distribución del ingreso, a tal punto que, en 1980, mientras el 20 % más pobre redujo su participación a únicamente 2 % del ingreso nacional, el 20 % más rico incrementó su participación al 66 %. Las estimaciones hechas por la CEPAL para 1970 y 1980 muestran, además, que los niveles de desigualdad eran menores en el área urbana que en el promedio nacional, aunque también hubo un deterioro entre ambos años (tabla 2.13).

La escasa información disponible muestra, además, que los trabajadores agrícolas quedaron excluidos de los beneficios del crecimiento generado durante el MISI. Obsérvese en la tabla 2.15 que, a inicios de los años setenta, el 100 % de la población integrante del quintil más pobre y el 88 % del quintil siguiente, obtenían sus ingresos de actividades agrícolas y lo más probable es que fueran trabajadores estacionales y colonos. En el otro extremo, del 5 % de población de mayores ingresos, solo el 18.8 %, que seguramente eran grandes ganaderos o productores de café, algodón o azúcar, obtenían sus ingresos de actividades agrícolas; para

132 Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*...
133 Ministerio de Educación, *Historia 2 El Salvador,* 162.
134 CEPAL, *Notas sobre la evolución*...

el 81.2 % restante, los ingresos provenían de otras actividades (agroindustria, comercio, sistema financiero y servicios).

Tabla 2.14. *Distribución del ingreso total país y área urbana.* El Salvador, 1960-1980

Año	20 % más pobre		30 % mediana		30 % sobre la mediana		20 % más alto	
	Total país	Área urbana	Total país	Área urbana	Total país	Área urbana	Total país	Área urbana
1960	5.5		10.5		22.6		61.4	
1970	3.7	5.0	14.9	16.1	30.6	29.6	50.8	48.5
1980	2.0	4.5	10.0	13.3	22.0	26. 2	66.0	56.0

Fuente: Tomado de CEPAL, *Notas sobre la evolución...*, 15.

Tabla 2.15. *Estructura de la distribución y origen del ingreso.* El Salvador, 1971 (En porcentajes)

Población según niveles de ingreso	Participación en el total del ingreso	Origen del ingreso	
		Agrícola	No agrícola
20 % más bajo	5.5	100.0	0.0
30 % siguiente	10.5	87.9	12.1
30 % siguiente	22.6	30.4	69.6
15 % siguiente	28.4	23.3	76.7
5 % más alto	32.9	18.8	81.2

Fuente: OEA/BID/CEPAL, *La política tributaria como instrumento de desarrollo.* Tomado de Molina, «COFINTA: alternativa para una transformación».

Esta situación era reconocida por el mismo gobierno. Prueba de ello es que en un borrador del *Plan de desarrollo económico y social 1973-1977,*[135] en el que se reconocía con cifras la alta concentración de la tierra y de los ingresos imperante, se señalaba que, como consecuencia, existía:

> Un pequeño núcleo de altos ingresos, con gran potencial de consumo y […] una gran masa de población de ingresos bajos y poca capacidad de consumo [añadiendo, además, que…] el núcleo de altos ingresos tiene un alto poder de compra que en buena parte se canaliza hacia productos importados [… mientras que...] la gran masa de población […] tiene muy poca significación como consumidores [llegando a la conclusión

135 MIPLAN, «Lineamientos básicos de la nueva política económica». *Tercer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1973-77* (primer borrador para discusión interna, 1972).

de que esa…] era la razón por la cual la economía salvadoreña no podía propiciar un crecimiento sostenido internamente.[136]

Relacionado con este tema, un estudio exhaustivo realizado por Sevilla proporciona datos contundentes sobre los niveles alarmantes de la desigualdad en la distribución del ingreso y la concentración de la riqueza en El Salvador a finales de los setenta. Según dicho estudio:

> De cada colón de ingreso generado por la economía salvadoreña durante 1971-79, 56 centavos fueron retenidos por los propietarios de los medios de producción en concepto de ganancias, dividendos, intereses y rentas; mientras que los 44 [restantes] eran distribuidos entre la clase trabajadora.[137]

Por su parte, la tabla 2.16 presenta una estimación del coeficiente de Gini realizada en dicho estudio, para cada uno de los principales sectores de la economía salvadoreña en 1978-79, con el propósito de medir cuán desigual era la distribución del excedente social en cada uno de ellos. De acuerdo con el mismo, la desigualdad en todos los sectores analizados era muy alta, pero había algunos en donde los valores eran extremos. Uno de ellos era la industria manufacturera, cuyo coeficiente de Gini era de 0.91, indicando una concentración casi absoluta, la cual se evidenciaba en que el 1 % de las empresas más grandes se apropiaban del 72 % del excedente sectorial, mientras que el 50 % de las empresas más pequeñas obtenían menos del 4 %. En la ganadería, el coeficiente de Gini ascendía a 0.93 y el 1 % de empresas más grandes se embolsaba más del 50 % del excedente sectorial, mientras que el 50 % de las más pequeñas ni siquiera percibía el 1 % del mismo. De acuerdo con el valor de ese coeficiente, otras actividades que presentaban altos niveles de concentración eran los cultivos de café y algodón.

Fuerte aumento de las familias sin tierra y mayor concentración de la propiedad de la tierra

La permanencia de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso fue, en gran medida, el resultado de que a lo largo de las tres décadas de vigencia del

136 Citado por Manuel Sevilla, «Visión global sobre la concentración económica en El Salvador», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 7, n.º 3 (mayo-junio de 1984): 155-190.

137 Ibíd.

MISI las familias sin tierra aumentaron drásticamente, a tal punto que pasaron de representar el 11.8 % de las familias rurales del país en 1961, al 29.1 % en 1971 y al 40.9 % en 1975 (tabla 2.17).

El rápido crecimiento de las familias sin tierra era generado por el efecto combinado del rápido crecimiento poblacional ya mencionado y de un acelerado proceso de concentración de la propiedad de la tierra. Sobre esto último, las cifras del censo agropecuario de 1971 indicaban que las propiedades de 200 hectáreas y más (denominadas explotaciones multifamiliares grandes) representaban solamente el 0.32 % del total de explotaciones agrícolas del país, pero concentraban el 28.37 % de la superficie agrícola del país; mientras que, en el otro extremo, las propiedades de menos de 5 hectáreas, a pesar de representar el 86.9 % del total de explotaciones, solamente ocupaban el 19.6 % de la superficie agrícola del país (tabla 2.18). Cabe señalar, además, que la alta concentración en la propiedad de la tierra era uno de los principales argumentos usados en los setenta por los movimientos insurgentes como ejemplo de las estructuras socioeconómicas injustas que pretendían revertir.

Insuficiente generación de empleo

El rápido crecimiento poblacional, la repatriación de salvadoreños de Honduras y el fuerte aumento de las familias sin tierra, unido al sistema de contratación estacional que prevalecía en los cultivos de exportación (café, algodón y caña de azúcar) y a la insuficiente generación de empleos en el sector industrial,[138] provocaron que, durante la vigencia del MISI, los problemas en el mercado de trabajo, lejos de aminorarse, se agravaran. Obsérvese en la tabla 2.19 que para 1950, el 48.7 % de la PEA estaba subempleada y el 5.1 % adicional desempleada, arrojando una tasa de subutilización laboral del 53.8 %. Para 1980, la situación se había vuelto más crítica, ya que la tasa de subempleo había aumentado ligeramente a 49 %, pero la de desempleo se había disparado a 11.2 %, elevando la tasa de subutilización laboral a 60.2 %.

Un problema que tampoco pudo resolver el MISI fue el del empleo estacional que predominaba (y continúa predominando) en el agro salvadoreño. Obsérvese en la tabla 2.20 que las variaciones en la demanda de mano de obra de mayo a

138 Sarah Levy, «Recursos humanos y capacidad tecnológica. Bases de una nueva estrategia de industrialización para El Salvador», *Política Económica* n.º 13, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC) (1992). Estimaciones realizadas por esta autora indican que entre 1968 y 1975 la fuerza laboral de la industria manufacturera creció a una tasa promedio anual de 3.2 %, mientras que el empleo industrial solamente creció a una tasa de 2.2 %.

diciembre eran tan grandes que, para el caso del café, durante la época de la recolección aumentaba en un 204 %; en el caso del algodón, en un 167 % y en el caso de la caña de azúcar en un 18 %.

Tabla 2.16. *Indicadores de concentración en el sector productivo.* El Salvador, 1978-1979

Sectores	Coeficiente de Gini	Porcentaje de excedente apropiado por	
		1 % de empresas más grandes	50 % de empresas más pequeñas
Manufactura	0.91	72.0	3.7
Comercio	0.70	54.5	14.2
Ingenios azucareros	0.52	23.8*	10.4
Beneficios de café	0.46	3.6*	15.2
Despulpe o trillado de café	0.60	12.9*	11.8
Transporte	0.40	11.6	23.9
Servicios	0.43	36.8	27.9
Construcción	0.64	9.2*	12.6
Electricidad	0.65	75.2*	9.0
Agropecuarios			
• Café	0.87	34.9	1.3
• Algodón	0.70	10.1	8.4
• Granos básicos	0.60	25.9	11.8
Ganadería	0.93	50.8	0.2

* Porcentaje de una sola empresa.

Fuente: Tomado de Sevilla, «Visión global» y elaborado a partir de los censos económicos de la DIGESTYC.

Por otra parte, estimaciones de la CEPAL indican que, entre 1950 y 1980, hubo cambios importantes en la estructura sectorial de la población ocupada, pero no en todos los casos en la dirección esperada.[139] La población ocupada en el sector agro-

139 Sarah Levy, «Recursos humanos y capacidad tecnológica. Bases de una nueva estrategia de industrialización para El Salvador», *Política Económica* n.º 13, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC) (1992). Estimaciones realizadas por esta autora indican que entre 1968 y 1975 la fuerza laboral de la industria manufacturera creció a una tasa promedio anual de 3.2 %, mientras que el empleo industrial solamente creció a una tasa de 2.2 %.

pecuario, como era previsible en términos de tendencia, disminuyó del 64.6 % al 41.5 %; sin embargo, la del industrial, visualizado como el nuevo motor de la economía, apenas aumentó de 12.3 % a 14.2 %. De forma inesperada, el sector que más aumentó su participación en la generación de empleos fue el comercio y otros servicios, que pasó de absorber el 21.4 % de la población ocupada en 1950 al 40 % en 1980 (tabla 2.21). El débil crecimiento del empleo industrial, según la misma CEPAL, se debió a que la ampliación del mercado interno provocada por el proceso de integración económica «solo desplazó a la artesanía y a la pequeña empresa hacia la empresa mediana y grande, en ramas textiles, imprentas, muebles y calzado, así como en metal mecánicas y minerales no metálicos».[140]

Tabla 2.17. *Evolución del acceso a la tierra de las familias campesinas.* El Salvador, 1961-1975
(Porcentajes del total de familias rurales)

Categoría	1961	1971	1975
Familias sin tierra	19.8	31.8	41.1
Microexplotaciones (menos de 1 hectárea)	37.8	33.5	27.8
Explotaciones subfamiliares (de 1 a 4.99 hectáreas)	35.4	29.8	26.6

Fuente: Tomado de Montes, *El agro salvadoreño (1973-1980)*, cuadro 22.

Otros estudios indican que, pese a la evidente expansión de la industria manufacturera, a comienzos de los años setenta, casi la mitad de la fuerza laboral clasificada como «trabajadores industriales» trabajaba en el procesamiento del café, algodón y caña de azúcar.[141] De ahí que más que la producción manufacturera propiamente, los sectores que absorbieron a una mayor proporción de la PEA fueron los servicios y el comercio asociados con la expansión industrial, al punto de que las dos terceras partes del empleo urbano se concentraba en ellos.[142]

140 CEPAL, *Industrialización…*
141 Alastair White, *El Salvador* (San Salvador: UCA Editores, 1983).
142 World Bank, *El Salvador: An inquiry into urban poverty* (Washington D.C.: World Bank Group, 1980), http://documents.worldbank.org/curated/en/488441468027838236/El-Salvador-An-inquiry-into-urban-poverty.

Tabla 2.18. *Número y superficie de las propiedades agrícolas según su tamaño.* El Salvador, 1971

Tamaño de la propiedad (en hectáreas)	Número de propiedades	%	% acumulado	Superficie (en miles de hectáreas)	%	Tamaño promedio (en hectáreas)
Menores de 1	132 907	48.78	48.78	70.6	4.82	0.53
De 1 a 1.9	59 842	21.96	70.74	80.1	5.67	1.39
De 2 a 4.9	44 002	16.15	86.89	134.0	9.15	3.05
Subfamiliares De 5 a 9.9	15 730	5.77	92.66	112.6	7.69	7.16
De 10 a 19.9	8977	3.29	95.95	126.6	8.64	14.10
De 20 a 49.9	6772	2.48	98.43	213.1	14.55	31.46
De 50 a 99.9	2241	0.83	99.26	154.8	10.57	69.10
De 100 a 199.9	1115	0.42	99.68	153.5	10.48	137.68
De 200 a 499.9	640	0.25	99.93	192,3	13.13	300.40
De 500 o más	206	0.07	100.0	223.2	15.24	1083.58
Total	272 432	100.0		1463.9	100.0	5.37

Fuente: Elaborado por Anderson, *Interim Report*… a partir de avances del III censo agropecuario de 1971.

Tabla 2.19. *Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral.* El Salvador, 1950-1980

Año	Tasa de subempleo	Tasa de desempleo	Tasa de subutilización laboral
1950	48.7	5.1	53.8
1970	44.6	10.2	54.8
1980	49.0	11.2	60.2

Fuente: Tomado de PREALC, *Dinámica del subempleo*…

Algo positivo que ocurrió en el sector industrial fue que el empleo formal creció más rápido que el informal. Tanto es así que, en 1961, del empleo total generado por la industria manufacturera, 54 % era formal y el 46 % informal; mientras que para 1978, el empleo formal había aumentado a 61 % y el informal había descendido a 39 % (tabla 2.22). Esto también era resultado del desplazamiento de muchas empresas industriales micro y pequeñas por grandes empresas.

Tabla 2.20. *Demanda estacional de mano de obra masculina.* El Salvador, 1971

Rubro	Mayo	Diciembre	Aumento (en %)
Café	85 137	258 499	203.6
Caña de azúcar	26 107	30 805	18.0
Algodón	32 162	85 748	166.6

Fuente: PREALC, *Situación y perspectivas*… (1975).

Tabla 2.21. *Distribución sectorial del empleo.* El Salvador, 1950-1980

Año	Sector económico				
	Agropecuario	Industrial	Servicios básicos*	Comercio y otros servicios	Total
1950	64.6	12.3	1.7	21.4	100.0
1960	60.6	13.1	2.4	23.9	100.0
1970	54.9	11.1	2.6	31.4	100.0
1980	41.5	14.2	4.3	40.0	100.0

* Incluye electricidad, agua, gas, servicios sanitarios, y transporte y comunicaciones.

Fuente: Tomado de CEPAL, *Notas sobre la evolución*…, 8.

Tabla 2.22. *Estructura del empleo en la industria.* El Salvador, 1961-1978

	1961	1971	1978
Sector formal	54.0	55.0	61.0
Sector informal	46.0	45.0	39.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tomado de Briones, «Algunas reflexiones».

Aumento de la productividad laboral y salarios mínimos reales decrecientes

Una característica fundamental de los países que han experimentado mayores progresos socioeconómicos es su capacidad de lograr aumentos sostenidos en la productividad laboral y en los salarios pagados a los trabajadores, que es lo que se conoce como eficiencia laboral. En El Salvador, durante la vigencia del MISI, sin embargo, la productividad laboral aumentó, pero los salarios reales decrecieron lige

ramente. La tabla 2.23 muestra que, entre 1950 y 1970, la dinámica del crecimiento estuvo fundamentada en partes aproximadamente iguales derivadas de la contribución promedio de la productividad total de los factores de producción (PTF), la acumulación de capital físico y el aumento de la fuerza de trabajo.[143] El aumento de la PTF evidencia que en esas dos décadas no solo hubo más inversión y personas empleadas, sino también una mayor competitividad derivada de un mejoramiento en la eficiencia global de la economía. Durante los setenta la economía continuó creciendo, aunque a un ritmo menor, estimulada porque la productividad laboral continuó aumentando, a un ritmo incluso superior a las dos décadas anteriores, y por la mayor acumulación de capital. Lamentablemente, en esa década la PTF registró tasas de crecimiento negativas, que evidenciaban un deterioro en la eficiencia global de la economía.

Tabla 2.23. *Descomposición de los determinantes del crecimiento.* El Salvador, 1950-1979

Período	PIB	PTF	Capital	Trabajo
1950-1959	4.7	1.5	2.0	1.2
1960-1969	5.6	2.2	1.5	1.9
1970-1979	3.8	-1.3	2.4	2.7

Fuente: Elaborado con información de PNUD, *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010…*

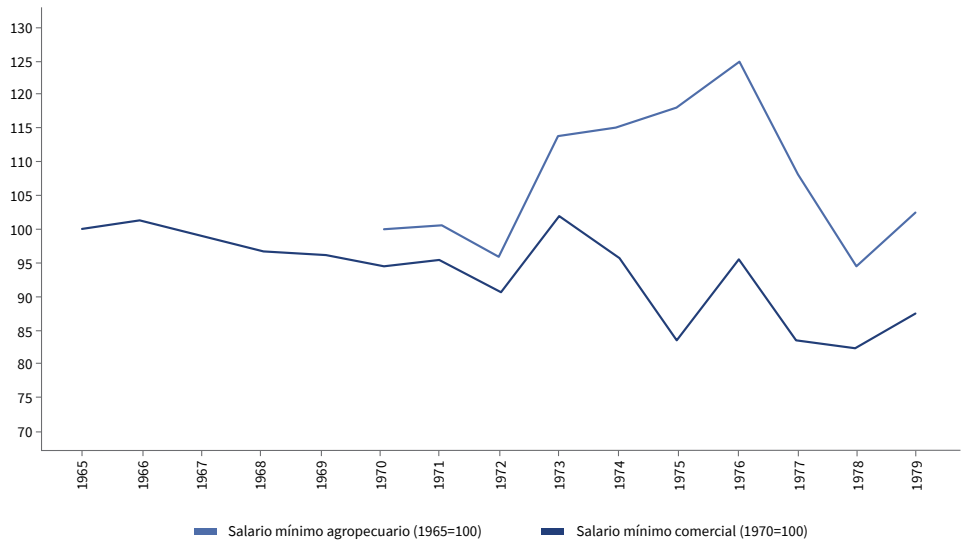
Lo sorprendente, sin embargo, es que los salarios mínimos reales, lejos de aumentar y beneficiarse de alguna manera de los aumentos en la productividad laboral, tendieron a reducirse. Obsérvese en la figura 2.15 que desde 1965, año en que fue establecido el salario mínimo agrícola, hasta 1978, este perdió el 14 % de su poder adquisitivo. Algo similar, aunque en menor proporción, ocurrió con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios que, desde su instauración hasta 1978, perdieron más del 5 % de su poder adquisitivo.

143 Existe una estrecha relación entre la innovación y la productividad, en tanto el progreso técnico permite generar un mayor flujo de producto a partir de una dotación dada de factores de producción. La forma usual de distinguir las principales fuentes de crecimiento de la economía de un país es identificando y midiendo la contribución relativa del trabajo, el capital y la tecnología, esta última denominada productividad total de los factores de producción (PTF).

Persistencia de elevados niveles de pobreza

La pobreza en El Salvador comenzó a ser objeto de estimaciones en los años ochenta. Uno de los estudios pioneros fue el realizado por Briones, a partir de una canasta básica familiar de alimentos basada en una dieta básica elaborada por Alwood y de una canasta ampliada elaborada por Fernández que incluía, además, consumo básico de vestuario, vivienda, transporte, recreación, etc.[144] Con esta información, Briones calculó los valores de ambas canastas para 1977 y los comparó con los datos sobre la distribución del ingreso arrojados por la encuesta nacional de presupuestos familiares de agosto 1976-julio 1977.[145]

Figura 2.15. *Índices de salarios mínimos reales.* El Salvador, 1965-1979



Fuente: Elaborado con información del BCR y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (varios años).

144 Carlos Briones, «Realidad y perspectivas de la pobreza en El Salvador», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 6 (1987), https://bit.ly/3uHFxoe; J. Alwood, «Costo de la alimentación básica en El Salvador» (documento inédito, 1979) y Froilán Fernández, *Determinación del consumo mínimo en El Salvador* (San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador [MIPLN] y Organización de los Estados Americanos [OEA], 1979). La canasta alimentaria recomendada por Alwood proporcionaba 2260 calorías diarias por persona y reflejaba los hábitos alimenticios de la población salvadoreña de la época.

145 MIPLAN, *Distribución del ingreso por deciles de familias* (San Salvador, 1978). De acuerdo con los cálculos de Briones, el costo de la canasta básica familiar de alimentos para 1977 era de aproximadamente ¢ 206.10 por mes y el de la canasta ampliada, de ¢ 601.86.

Briones llegó a los datos presentados en la tabla 2.24 asumiendo que una familia se encuentra en pobreza extrema, cuando sus ingresos son inferiores al costo de la canasta básica familiar de alimentos; y en pobreza relativa, cuando sus ingresos son superiores al costo de la canasta básica, pero inferiores al costo de la canasta ampliada. De acuerdo con estos datos, para 1977, el 31.8 % de las familias salvadoreñas vivían en pobreza absoluta o extrema y el 52.3 % adicional, en pobreza relativa.[146] La situación era mucho más dramática en las áreas rurales donde la pobreza absoluta afectaba al 50 % de las familias y la relativa a un 46 % adicional; en las urbanas, en cambio, los niveles eran de 9.9 % y 60 %, respectivamente.

La CEPAL estimó también la pobreza en El Salvador para finales de los años setenta, obteniendo menores niveles de pobreza total (tabla 2.25), pero mayores niveles de pobreza absoluta que los calculados por Briones, lo cual, se explica por la aplicación de diferentes metodologías.[147] En ambos casos, sin embargo, los niveles de pobreza calculados eran muy elevados, evidenciando que, pese a las reformas fiscales impulsadas, los frutos del crecimiento económico no se distribuían para mejorar de manera progresiva de los niveles de bienestar de la mayoría de la población.

Tabla 2.24. *Estimación de la pobreza.* El Salvador, 1977 (En miles de familias y porcentajes)

	Total del país	%	Urbano	%	Rural	%
Pobres	671 891	84.2	252 527	69.9	419 364	96.0
Pobreza absoluta	254 202	31.8	35 812	9.9	218 390	50.0
Pobreza relativa	417 689	52.3	216 715	60.0	200 974	46.0
No pobres	126 315	15.8	108 624	30.1	17 691	4.0
Total	798 206	100.0	361 151	100.0	437 055	100.0

Fuente: Elaborado con información procesada por Briones, obtenida de MIPLAN, «Distribución del ingreso por deciles de familias»; Alwood, «Costo de la alimentación básica» y Fernández, *Determinación del consumo mínimo.*

146 Briones, «Realidad y perspectivas de la pobreza». Las estimaciones de este autor sobre la pobreza relativa son mucho más altas porque asumió que estaban en pobreza relativa todas las familias con ingresos inferiores a la canasta ampliada; es decir, lo que ahora se conoce como pobreza total, calculada a partir de la suma de la pobreza absoluta y la pobreza relativa.

147 CEPAL, *Indicadores sobre la evolución…* Obsérvese, además, que los cálculos de Briones son en miles de familias y los de la CEPAL en miles de personas.

Tabla 2.25. *Estimación de la incidencia de la pobreza.* El Salvador, hacia 1980
(En miles de personas y porcentajes)

	Total del país	%	Urbano	%	Rural	%
Pobres	3267	68.1	1221	57.6	2046	76.4
Pobreza absoluta	2427	50.6	943	44.5	1484	55.4
Pobreza relativa	840	17.5	278	13.1	562	21.0
No pobres	1530	31.9	898	42.4	632	23.6
Total	4797	100.0	2119	100.0	2678	100.0

Fuente: CEPAL, *Indicadores sobre la evolución...*

Bibliografía

Aguilar Avilés, Gilberto. *Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador.* San Salvador: Ministerio de Educación, 1995.

Allwood Paredes, Juan. *«Costo de la alimentación básica en El Salvador».* Documento inédito. 1979.

Anderson, Edwin. *Interim Report on the Proposed Small Farmer Tenure and Production Program.* USAID/El Salvador, 1975.

Anderson, Thomas. *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2001.

Armour Research Foundation. «Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador,* enero-diciembre 1950.

Asamblea Legislativa. *Memoria del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria.* San Salvador, 1970.

Barahona, Ricardo. «Roberto Edmundo Canessa». *Encuentro Antropófago,* 29 de febrero de 2012, https://bit.ly/3LqifJV.

BIRF. *Situación y perspectivas del desarrollo económico de El Salvador.* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento, 24 de septiembre de 1971.

Briones, Carlos. «Algunas reflexiones sobre el funcionamiento de la economía salvadoreña: complementariedades y contradicciones». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 4 (1986): 186-210. https://bit.ly/3IH7IIR.

Briones, Carlos. «Realidad y perspectivas de la pobreza en El Salvador». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 6 (1987): 415-458. https://bit.ly/3uHFxoe.

CEPAL. «Resolución 9 (IV): Desarrollo económico en Centroamérica», en *Informe anual.* México, 1951, http://hdl.handle.net/11362/15964, 91-92.

CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico VIII. El desarrollo económico de El Salvador.* México, D. F.: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1959.

CEPAL. *Centroamérica: Estadísticas básicas,* 1971. CEPAL/MEX/72/19, mayo de 1972.

CEPAL. CEPALSTAT. *Base de datos y publicaciones estadísticas,* https://bit.ly/375CxKh.

CEPAL. El Salvador: *Notas para el Estudio de América Latina.* Publicaciones anuales, 1970-1980.

CEPAL. *Indicadores sobre la evolución de las economías centroamericanas,* 1950-1982. Naciones Unidas. Consejo Económico de la CEPAL. E/CEPAL/MEX/1983/L.31. 18 de noviembre de 1983.

CEPAL. *Industrialización en Centroamérica* 1960-1980. Estudios e informes de la CEPAL. Santiago de Chile, 1983.

CEPAL. *Istmo Centroamericano: Series históricas macroeconómicas.* México D. F., 1996. http://hdl.handle.net/11362/25180.

CEPAL. *Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980.* Documento elaborado por el Proyecto de la subsede de la CEPAL en México sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el istmo centroamericano. E/CEPAL/MEX/1982/L.2 6/Rev.1, 3 de septiembre de 1982.

Chávez, Oscar. «Los incentivos fiscales en la industria manufacturera de El Salvador». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 7, n.º 6 (1984): 357-365.

CONAPLAN. *Plan de desarrollo 1973-1977.* San Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1973.

CONAPLAN. *Primer plan de desarrollo económico y social, 1965-1969.* San Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica,1964.

Dada Hirezi, Héctor. *La economía salvadoreña y la integración centroamericana 1945-60.* San Salvador: UCA Editores, 1978.

Dada, Roberto. «El problema de la vivienda en El Salvador y el quehacer del Estado». *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n.° 13-14 (1988).

DIGESTYC. *Primer censo de la vivienda urbana*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1953.

DIGESTYC. *Segundo censo de vivienda y tercero de población.* San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1961.

DIGESTYC. *Tercer censo nacional de vivienda y cuarto de población*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1971.

Ellacuría, Ignacio. «A sus órdenes, mi capital». *Revista Estudios Centroamericanos* 31, n.º 337 (1976): 640-641.

Elvir Sierra, César. *El Salvador, Estados Unidos y Honduras. La conspiración del gobierno salvadoreño para la guerra de 1969. La historia militar y diplomática de la guerra de las 100 horas de 1969.* Tegucigalpa, 2002.

«En torno a la proclama de principios y objetivos que norman la conducta del régimen revolucionario», *El Salvador al Día 12*, San Salvador, 21 de mayo de 1949.

Fernández, Froilán. *Determinación del consumo mínimo en El Salvador.* San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador (MIPLN) y Organización de los Estados Americanos (OEA), 1979.

García Meléndez, Samael Aarón. «Historia económica del municipio de Ilopango». Universidad de El Salvador, 2014.

Guidos Véjar, Rafael. «El Estado en el proceso de industrialización salvadoreño». En *El Salvador: Una historia sin lecciones,* editado por Jorge Cáceres P., Rafael Guidos Véjar y Rafael Menjívar Larín, 131-228. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1988.

Guidos Véjar, Rafael. «El papel del Estado en el proceso de industrialización en El Salvador». Documento mimeografiado. 1974.

Hirschmann, Albert O. *La estrategia del desarrollo económico.* México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

Hoselitz, Bert Frank. *Desarrollo industrial de El Salvador.* Nueva York: Naciones Unidas, 1954.

IICA. «Café. Servicios técnicos de café y cacao». *Revista Trimestral del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 3*, n.º 9 (1961): 74.

IICA-PRACA. *Informe de actividades.* Guatemala: Programa de Adiestramiento en Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, 1973.

IRA. «El IRA: Antecedentes, objetivos, políticas y organización». Documento de circulación interna. San Salvador, 1984.

Joya, Carlos. «Historia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (parte I)», *Portal Vida, Familia y Salud,* 1 de junio de 2017.

Levy, Sarah. «Recursos humanos y capacidad tecnológica. Bases de una nueva estrategia de industrialización para El Salvador». *Política Económica*, n.º 13, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), (1992).

Lindo-Fuentes, Héctor. *Modernización, autoritarismo y guerra fría. La reforma educativa de 1968 en El Salvador.* San Salvador: UCA Editores, 2017.

López Pérez, Carlos Roberto. *Industrialización y urbanización en El Salvador 1969-1979.* San Salvador: UCA Editores, 1984.

MAG. *Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977.* San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1972.

Masís, Rodrigo. *Proyectos de viviendas económicas para San Salvador. Informe para mejoramiento social sobre tipos de viviendas y de colonias, selección de terrenos y elaboración de anteproyectos.* Washington: Unión Panamericana. División de Asuntos Sociales y de Trabajo. Sección de Vivienda y Planificación, 1950.

Mejía Salazar, Alexis. *Guía de descripción del archivo institucional del CENTA.* San Andrés: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Foresta, 2013. https://bit.ly/3Ksutly.

MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE. *República de El Salvador. Estimaciones y proyecciones nacionales de población 1950-2050.* San Salvador, revisado en mayo de 2010.

Ministerio de Educación. *Historia 2 El Salvador.* San Salvador: MINED, 2009. https://www.mined.gob.sv/descarga/cipotes/historia_ESA_TomoII_0_.pdf.

MIPLAN. «Lineamientos básicos de la nueva política económica». Tercer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1973-77 (primer borrador para discusión interna), 1972.

MIPLAN. *Diagnóstico de la situación habitacional de El Salvador en 1979.*

MIPLAN. *Distribución del ingreso por deciles de familias. San Salvador,* 1978.

MIPLAN. *Plan trienal 1981-1983.* San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1982.

Molina, Hugo. «COFINTA: alternativa para una transformación de la estructura de tenencia de la tierra en El Salvador». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 1, n.º 3 (1978). http://www2.uca.edu.sv/boletines/detalle-boletin.php?id=16.

Montes, Segundo. *El agro salvadoreño (1973-1980).* San Salvador: Publicaciones del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1980. https://bit.ly/35PQ1td.

MSPAS. *Memoria de las labores realizadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del 14 de septiembre de 1952 al 14 de septiembre de 1953.* San Salvador: Imprenta Nacional, 1953.

Myrdal, Gunnar. *La pobreza de las naciones.* México: Siglo XXI, 1975.

Naciones Unidas. *Compendio estadístico centroamericano.* México D. F.: Comisión Económica para América Latina, agosto de 1957. https://bit.ly/35PJoHj.

OEA. *El Salvador: Zonificación agrícola.* Organización de Estados Americanos, 1974. https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea34s/oea34s.pdf.

OEA/BID/CEPAL. *La política tributaria como instrumento de desarrollo.* Washington D.C.: Programa Conjunto de Tributación, 1973.

Pérez de Calles, Dora María. *Notas sobre el Banco Central de Reserva de El Salvador en la historia de la banca central.* Boletín económico, Banco Central de Reserva de El Salvador, sin fecha. https://bit.ly/3LonPgc.

Perroux, François. *L´economie du XX siécle.* París: P.U.F., 1969.

Pleitez, William. «Alcances y límites de la teoría del desarrollo: un análisis crítico de las diferentes interpretaciones del subdesarrollo». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 5 (1986): 304-322.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador de 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente: propuestas para un nuevo modelo de desarrollo.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

PREALC. *Dinámica del subempleo en América Latina.* Santiago de Chile: Estudios e Informes de la CEPAL, 1981.

PREALC. *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador.* Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo, 1975.

Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.* CEPAL, (1949) 2012. http://hdl.handle.net/11362/40010.

Public Administration Service. «Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador,* enero-diciembre 1950.

Public Administration Service. *La vivienda en El Salvador. Análisis del problema y recomendaciones para un Programa Nacional de Vivienda.* San Salvador: Publicaciones del Ministerio de Economía, 1949.

Rodríguez, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL.* México: Siglo XXI, 1983.

Sevilla, Manuel. «Visión global sobre la concentración económica en El Salvador». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 7, n.º 3, (1984): 155-190.

Sol Castellanos, Jorge. «Proceso de la integración económica centroamericana». *Revista de la Integración Centroamericana,* n.º 4 (1972).

Tejera París, Enrique. «Plan de Investigaciones Gubernamentales para la República de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador*, 1, enero-diciembre de 1950: 237-293.

Turcios, Roberto. *Autoritarismo y modernización.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2003.

UNESCO. *Institute for Estatistics.* 2021. http://uis.unesco.org/.

Urquidi, Víctor L. «Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958». *Revista de la CEPAL,* número extraordinario: CEPAL cincuenta años (1998). http://hdl.handle.net/11362/12141.

Vergara Escudero, Eduardo. *Bases institucionales y jurídicas del Mercado Común Centroamericano.* Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1969.

Wallich, Henry Christopher y John H. Adler. *Proyecciones económicas de las finanzas públicas, un estudio experimental en El Salvador.* México: Fondo de Cultura Económica, 1949.

White, Alastair. *El Salvador.* San Salvador: UCA Editores, 1983.

World Bank. *El Salvador: An inquiry into urban poverty.* Washington D.C.: World Bank Group, 1980. https://bit.ly/3tMjpK1.

3

La «economía de guerra»: del reformismo contrainsurgente a la estabilización económica

Contexto

La necesidad de introducir ajustes importantes al MISI, como se señaló en el capítulo anterior, era reconocida desde los años sesenta, incluso por el gobierno. En particular, reformas en cuanto a políticas que contribuyeran a una mejor distribución de la riqueza y de la tierra, así como de los frutos del crecimiento económico que se estaba generando. Esto posibilitó que, durante la década de 1960, se generaran espacios de apertura política y de diálogo que fueron aprovechados para la fundación y el fortalecimiento de algunos partidos políticos de oposición, sindicatos y movimientos populares.[1] Un ejemplo de la mayor apertura es la prolongada discusión que hubo en distintos círculos alrededor del problema agrario y de la reforma agraria, que culminó con un congreso nacional sobre el tema organizado por la Asamblea Legislativa en enero de 1970.[2] Conocer las posiciones sostenidas entonces sobre este tema, sobre todo las de aquellos actores que luego jugarían

1 Héctor Greeni, «El Salvador en la década de los años 70: Las oportunidades perdidas», *Revista Teoría y Praxis* 12, n.º 25 (2014): 67-91, https://doi.org/10.5377/typ.v0i25.2114. El 14 de agosto de 1963, mediante el decreto legislativo n.º 365, publicado en el *Diario Oficial* del 21 del mismo mes y año, se reformó el artículo 139 de la *Ley Electoral*, estableciéndose el principio de representación proporcional de las minorías en la elección de diputados de la Asamblea Legislativa, bajo el sistema denominado de cociente electoral. Esto permitió que el Partido de Conciliación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Acción Renovadora (PAR) participaran en las elecciones del 8 de marzo de 1964.

2 René Alberto Aguiluz Ventura, «El problema agrario en El Salvador: de la modernización a la reforma agraria, 1948-1979» (tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador, 2014), https://bit.ly/3INqZbm. Este autor ofrece una síntesis de las visiones, concepciones y planteamientos que sobre la reforma agraria tenían los distintos actores sociales del país.

papeles protagónicos en la vida política del país, es fundamental para entender lo que pasó en los años setenta y en la década siguiente.

Para los gobiernos de la época, a los que Artiga-González incluye en una etapa de la historia política a la que califica de dictadura militar institucionalizada,[3] el problema agrario era identificado con la pobreza y con la falta de oportunidades que caracterizaba a la mayoría de la población rural. Lo consideraban, además, como una especie de bomba de tiempo que había que desactivar lo más pronto posible para darle sostenibilidad al sistema político; de ahí la necesidad de una reforma agraria. En un discurso pronunciado en octubre de 1969 ante la Cámara Junior de Comercio de El Salvador, el entonces ministro de Agricultura y Ganadería, Enrique Álvarez Córdova, dejaba clara esta visión al afirmar que el objetivo principal de la reforma agraria era «propiciar una mejor distribución del ingreso y dar oportunidad de un mayor grado de igualdad social, garantizando así la permanencia del sistema democrático de gobierno».[4] Más contundente aún fue el presidente Arturo Armando Molina en su discurso de investidura, el 1 de julio de 1972, cuando, con el propósito de justificar su decisión de impulsar un proyecto de reforma agraria, destacó como primer argumento que uno de los mayores retos del país era la elevación de las condiciones de vida de las mayorías, y especialmente de los campesinos, para luego añadir el otro, más de carácter político:

> Porque no podemos cerrar los ojos al hecho irrefutable de que es en este campo, en donde se librará la lucha por la supervivencia de los ideales de la libertad, la libre empresa, de los derechos individuales, del sistema democrático y de las bases institucionales del país donde hemos nacido.[5]

Ese día también declaró que la patria se encontraba en una encrucijada, que estaba en juego el destino salvadoreño y que de lo que se trataba era:

> De saber si es posible transformar este país mediante el orden, el apego estricto a la *Constitución* y una enorme dosis de sentido común, o si tenemos que abandonarlo a los que siguen la vía de la violencia, del aventurerismo o de la dictadura.[6]

3 Álvaro Artiga-González, *El sistema político salvadoreño* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015).

4 Enrique Álvarez Córdova, «Enfoque sobre la Reforma Agraria», *Revista de la Fuerza Armada* 3, n.º 8 (1970), 109.

5 Arturo Armando Molina, «Mensaje de toma de posesión de la Primera Magistratura de la Nación, el 1.o de julio de 1972», *La Prensa Gráfica*, 2 de julio de 1972.

6 Waldo Chávez Velasco, Lo que no conté sobre los presidentes militares (San Salvador: Índole Editores, 2006), 189.

Para los partidos de izquierda de tendencia radical de la época, representados por el Partido de Acción Renovadora (PAR), el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) y el Partido Revolucionario 9 de Mayo (PR 9 de Mayo), la visión era distinta, aunque tenía ciertas coincidencias con el gobierno. El PAR, por ejemplo, en su programa de gobierno presentado para las elecciones presidenciales de 1967, consideraba la concentración de la tierra en pocas manos como uno de los principales obstáculos para el progreso nacional que tenía que ser removido, advirtiendo de manera categórica que: «Ningún programa de desarrollo social tendrá el menor éxito si no se apoya en una reforma agraria verdadera, que solucione a fondo el problema de la tierra».[7] Desde una visión más extrema, para el PCS, la reforma agraria era una estrategia de carácter político, por lo que antes de pronunciarse a favor o en contra sobre cualquier proyecto en particular, habría que conocer cómo se conceptualizaba, cuáles eran sus objetivos, qué alcance tenía y, sobre todo, quiénes la impulsaban. Handal no dejaba dudas al respecto, cuando planteaba:

> Todos o casi todos hablamos hoy de reforma agraria —es cierto— pero no partimos de los mismos intereses de clase, ni partimos de las mismas premisas teóricas, ni buscamos los mismos objetivos. Debe tenerse en cuenta que aparentemente aboga por una reforma agraria en la América Latina hasta el imperialismo yanqui y que no pueden coincidir en nada sus propósitos, por ejemplo, con los que buscan las diversas fuerzas revolucionarias, cuyo común denominador es precisamente el antiimperialismo y la lucha por la independencia económica y política verdadera.[8]

Además, anticipando el posible rechazo de su organización ante un eventual proyecto de reforma agraria que quisiese impulsar el gobierno militar en un futuro, sostenía:

> El tema de la reforma agraria, junto a otras reformas y medidas socioeconómicas (reforma tributaria, construcción de viviendas, dotación de agua potable y alcantarillado, etc.), forman el cuerpo de los programas políticos con los que fuerzas tradicionalmente derechistas, conservadoras, se presentan ahora en la arena de la lucha política buscando una postergación del proceso revolucionario, que viene madurando inexorablemente en nuestro continente.[9]

7 PAR, *Programa de Gobierno del Partido de Acción Renovadora para el Período 1967-1972* (San Salvador, 1966).

8 Shafik Jorge Handal, «La reforma agraria y el desarrollo independiente», *Revista La Universidad*, n.º 4 (1967): 77-93, https://revistas.ues.edu.sv/index.php/launiversidad/article/view/1209/1136.

9 Ibíd., 78.

En términos similares, el PR 9 de Mayo, que se encontraba en organización cuando se realizó el congreso, planteaba en su intervención en el mismo, que:

> Una reforma agraria que no vaya acompañada de medidas eficaces para eliminar el dominio del capital extranjero sobre la industria, su correspondiente penetración en la banca, el monopolio de los consorcios capitalistas internacionales sobre el comercio exterior de nuestro país, sobre los transportes marítimos y seguros, etc., redundaría con toda seguridad en beneficio de ese capital extranjero que quedaría en condiciones de aprovechar el crecimiento en el poder adquisitivo generado por una reforma agraria. […]
>
> No puede realizarse una reforma agraria como la que necesitamos, ni las demás medidas transformadoras, con un gobierno como este y sus antecesores y mientras el pueblo salvadoreño no conquiste y establezca un gobierno revolucionario.[10]

En el otro extremo, para las principales gremiales de la empresa privada, lo que se necesitaba para atender la pobreza rural no era expropiar tierras, sino invertir más en riego, tecnificación y diversificación a fin de aumentar de forma sostenida la productividad agrícola y así poder crear más y mejores empleos en el campo. Su participación en el Congreso Nacional sobre Reforma Agraria fue usada para cuestionar cualquier proyecto de redistribución de tierras, por considerar que estaría en contra del derecho legítimo a la propiedad privada derivado del principio de libertad. En dicho evento, el doctor José Antonio Rodríguez Porth, en calidad de representante de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), luego de aclarar que su aporte en el congreso sería más de carácter ideológico, expresó:

> En contra de los eternos valores de la libertad, se han levantado místicas revolucionarias, emocionalmente motivadas, que llevan a sus ideólogos y a sus actividades hasta las más radicales y apasionadas conclusiones. Pueblos enteros han sufrido profundas y dolorosas alteraciones en sus sistemas de vida, y en aquellos en donde aún respiran climas de libertad, se abate la más gigantesca conspiración, explotando los más pobres rescoldos del alma humana.[11]

Quien no anduvo con tapujos fue Enrique Altamirano Madriz cuando, en la discusión que hubo sobre si las conclusiones, recomendaciones o resoluciones derivadas del congreso deberían o no ser objeto de votaciones, afirmó:

---

10 PR 9 de Mayo, «Situación agraria en El Salvador». Ponencia presentada por el Partido Revolucionario 9 de Mayo (en organización), *Revista La Universidad*, n.º 1 (1970): 41-44, https://bit.ly/3sUFeXe.

11 Asamblea Legislativa, *Memoria del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria* (San Salvador: Departamento de Prensa de la Asamblea Legislativa, 1970), 26.

> Yo creo que el punto de partida debió haber sido el resultado de las elecciones presidenciales en 1967 cuando por voto mayoritario y abrumador, el pueblo salvadoreño incluyendo a esos campesinos que se dice que son pobres y están abandonados, dieron rechazo asiduo a un programa de reforma agraria que fue propuesto por un partido político; esos campesinos pobres y abandonados, sabían que ese programa de reforma agraria no iba a resolverles ninguno de sus problemas, sino que iba a hundirlos más en la miseria y en el despotismo; ese es el punto de vista que nosotros debemos tener en mente y esa es la propuesta de los campesinos en este congreso.[12]

Un cuarto grupo era el representado por partidos políticos y fuerzas sociales más moderados, los cuales, en términos generales, estaban a favor de la reforma agraria, pero en un contexto de mayor apertura política y compromiso con la democracia. En el congreso, el Movimiento Sindical Nacional, que participaba en representación de los sectores campesinos y proletarios, por ejemplo, sostenía:

> Nosotros más que nadie sabemos y vivimos la pavorosa situación económico-social en que se debate nuestro pueblo y especialmente el campesino y el proletario agrícola. Hambre, miseria, enfermedades, analfabetismo son verdaderas lacras íntimamente vinculadas al monopolio de las tierras, [la] desocupación, [los] bajos ingresos, [el] lento desarrollo de la industrialización, [el] comercio exterior restringido, [el] poco y difícil avance de la democratización del régimen político es congénito con las formas irracionales de tenencia y explotación de la tierra.[13]

Para el Partido Demócrata Cristiano (PDC), desde un enfoque entre malthusiano y humanista, el problema principal radicaba en que la producción agropecuaria estaba creciendo a un ritmo menor que la población, a la vez que más de 420 000 manzanas permanecían ociosas;[14] por lo que concluía afirmando que:

> Una reforma agraria daría mayor capacidad adquisitiva al campesino, lo que equivale a ampliar el mercado interno, lo cual es absolutamente indispensable para el desarrollo industrial, que a su vez es indispensable para la creación de nuevas fuentes de trabajo

12 Ibíd., 55. Altamirano Madriz se refería al PAR, el único partido que en dichas elecciones incluyó dentro de su plan de gobierno una propuesta concreta de reforma agraria y que obtuvo solamente el 14.4 % de los votos válidos. No mencionó, sin embargo, que a dicho partido y a sus candidatos se les canceló la inscripción unos días antes de las elecciones, aunque su bandera fue incluida en la papeleta.

13 Ibíd., 25.

14 Según el PDC, dentro de estas tierras ociosas, casi la mitad correspondía a las mejores tierras del país.

que puedan absorber a los 35 000 salvadoreños que anualmente ingresan a la nueva fuerza de trabajo.[15]

La iglesia católica también era parte del grupo de los sectores que identificaban una diversidad de problemas en el agro relacionados con el alto número de propietarios ausentistas, la concentración de la propiedad, el predominio del minifundio y los elevados déficits en educación, salud y vivienda. Todo ello repercutía en que la mayoría de la población rural viviera en condiciones de miseria y frustración. Una de las principales conclusiones de su diagnóstico era que «[e]l hombre de nuestro país no puede tener acceso a los bienes de la tierra porque están concentrados en manos de unos pocos, en contra de elementales principios de ley natural y de ética social»; por lo que su recomendación en el congreso era que «[p]revios los estudios técnicos necesarios, se proceda a la realización de una reforma agraria profunda, que modifique sustancialmente la actual estructura agraria salvadoreña».[16]

Después del Congreso Nacional sobre Reforma Agraria, las discusiones sobre este tema y otras posibles reformas económicas que contribuyeran a fortalecer el MISI continuaron al interior del gobierno y de la Fuerza Armada, pero en un contexto de creciente intolerancia y confrontación hacia los partidos políticos y otras organizaciones de oposición. Ilustrativo es que al mismo tiempo que se preparaban las condiciones para impulsar el fallido intento de reforma agraria de 1976, la Universidad de El Salvador (UES) fue cerrada e intervenida militarmente dos veces, se produjo un fraude electoral descarado en las elecciones presidenciales de 1972 y se comenzó a hacer uso de la represión, ya no limitada a casos selectivos, sino como una verdadera estrategia político militar de contrainsurgencia. De manera paradójica, y contrariamente a lo esperado, estas acciones y estrategias gubernamentales propiciaron el surgimiento y desarrollo de movimientos guerrilleros, la proliferación y radicalización de movimientos estudiantiles, sindicales y de organizaciones campesinas, en un contexto de creciente efervescencia social y política. Las huelgas, las movilizaciones y las protestas de las organizaciones de oposición contra el gobierno se agudizaron todavía más, luego del nuevo fraude en las elecciones presidenciales de 1977, hasta que el 15 de octubre de 1979 se dio un golpe de Estado

15 PDC, «Lineamientos generales sobre una reforma agraria en El Salvador». Ponencia presentada por el Partido Demócrata Cristiano en el Primer Congreso Nacional sobre Reforma Agraria de El Salvador, *Revista La Universidad*, n.º 1 (1970), 47-48, https://bit.ly/3sUFeXe.

16 Ricardo Urioste y David Alvarado, «Acerca de la injusticia de la actual forma de tenencia de la tierra». Ponencia de la Curia Metropolitana, *Revista La Universidad*, n.º 1 (1970), 17-25, https://bit.ly/3sUFeXe.

encabezado por un movimiento autodenominado la Juventud Militar que derrocó al general Carlos Humberto Romero y puso fin a casi cincuenta años de dictadura militar. Los gobiernos surgidos luego del golpe de Estado implementaron una reforma agraria mucho más profunda que la que trató de impulsar el presidente Molina en 1976, pero, pese a que la acompañaron de otras medidas drásticas tales como la estatización de la banca y del comercio exterior del café y el azúcar, no pudieron evitar el conflicto armado que se venía gestando.

Marco lógico de la «economía de guerra»

Tomando en cuenta los objetivos y la orientación de las políticas económicas y sociales, Pelupessy sostiene que en El Salvador durante los ochenta se aplicaron dos modelos económicos.[17] El primero, aplicado durante los primeros años de la década, cuyo eje central fueron las denominadas «reformas estructurales» (reforma agraria y nacionalización de la banca y el comercio exterior), se caracterizó por apostarle a un mayor desarrollo del mercado interno y por asignar al Estado un papel fundamental en la producción a través de un uso intensivo de políticas sectoriales. Y, el segundo, de 1986 a 1989, en el que comenzaron a aplicarse políticas de estabilización y ajuste estructural, bajo la presión de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), aunque con fuertes resistencias del gobierno salvadoreño. Sanahuja Perales, sin embargo, afirma que lo que realmente hubo fue un modelo de «economía de guerra» dependiente de la ayuda de los Estados Unidos, en el que se «optó por sostener una economía que no era viable a largo plazo con el fin de obtener el tiempo necesario para derrotar militarmente a la guerrilla».[18] Pero, más allá de sus diferencias de enfoque, ambos autores coinciden en que se trató de una década en la que el gobierno de los Estados Unidos jugó un papel preponderante y que todos los esfuerzos realizados a nivel económico, social, político, diplomático y militar estaban enfocados en un objetivo común que consistía en derrotar a la guerrilla y a las fuerzas sociales que la apoyaban.[19]

17 Wim Pelupessy, «La economía política del ajuste estructural», *Revista Realidad Económica y Social,* n.º 15 (1990): 241-274, https://doi.org/10.5377/realidad.v0i15.5420.

18 José Antonio Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992» (tesis doctoral, Universidad Complutense, 1996): 391, https://eprints.ucm.es/id/eprint/4036/1/T20925.pdf.

19 Ibíd.

En el caso de las «reformas estructurales», su punto de partida fue la Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador, elaborada por los militares golpistas, en la que se incluía un programa de emergencia para superar la caótica situación política, económica y social en la que se encontraba el país como consecuencia de los fraudes electorales, la violación de los derechos humanos, la corrupción, la sesgada administración de justicia y el bloqueo de los sectores más conservadores a los tímidos cambios de estructuras que se habían intentado. Uno de los lineamientos del programa de emergencia consistía en adoptar medidas que condujeran a un mayor crecimiento económico y a una distribución equitativa de la riqueza nacional: iniciar un proceso de reforma agraria; reformas en el sector financiero, tributario y de comercio exterior del país; programas de estímulo a la producción y el empleo; y políticas tendientes a garantizar a todos los habitantes el derecho a la vivienda, la alimentación, la educación y la salud, entre otras.

Según Turcios, antes del golpe de Estado, el mapa político del país estaba formado por tres grandes corrientes: «las izquierdas, donde había agrupaciones revolucionarias, socialistas, junto a las democráticas; las derechas reformistas y comprometidas con el enfoque de la seguridad nacional; y las derechas conservadoras, opuestas a la reforma agraria y anticomunistas».[20] Después del golpe, en términos de composición de las diferentes corrientes, la única modificación importante que se produjo fue la del PDC, que terminó saliéndose de la primera e incorporándose a la segunda. Lo que cambió de manera sustancial fue el comportamiento de cada una de ellas.[21]

Entre las integrantes del bloque de fuerzas democráticas y revolucionarias socialistas, algunas participaron en los dos gobiernos de transición que se integraron después del golpe, entre octubre de 1979 y marzo de 1980; mientras que otras se opusieron desde el principio, por considerar que se trataba de un proyecto contrainsurgente. Entre las que participaron, algunas tenían la férrea convicción de aprovechar la coyuntura para impulsar cambios —largamente esperados en el país— en las estructuras socioeconómicas y otras sostenían intenciones más próximas a blo-

20 Roberto Turcios, *Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016* (San Salvador: Heinrich Böll Stiftung, 2017), s.p.

21 Francisco Javier Ibisate, «El programa de ajuste estructural: una herencia difícil», *Revista Realidad Económico-Social,* n.° 15 (1990): 215-239. Según este autor, los ochenta estuvieron rasgados por los tirones de tres fuerzas contendientes (casi las mismas diferenciadas por Turcios), cada una contra las otras dos: «El sector privado se sintió desposeído por el Estado y la guerrilla; el mismo Estado resultaba malquisto para el sector privado y para el grupo de los insurgentes, así como estos últimos eran el enemigo capital de los dos anteriores».

quear el proyecto desde adentro que a viabilizarlo. Luego de la desarticulación del segundo gobierno, este bloque de fuerzas se rearticuló en dos frentes: uno político, el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y otro militar, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), iniciándose así la preparación de un escenario de confrontación total, que incluía el enfrentamiento armado.

En el caso del bloque reformista, su consolidación se logra entre marzo y diciembre de 1980, a partir de tres hechos:

a. La aceptación por parte de la Fuerza Armada y del gobierno de los Estados Unidos de las condiciones exigidas por el PDC para participar en el tercer gobierno posterior al golpe de Estado, consistentes en implementar una reforma agraria profunda, nacionalizar la banca y el comercio exterior, y realizar elecciones libres.
b. El afianzamiento de José Napoleón Duarte como líder político del bloque a partir de su incorporación a la Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG), primero como uno de sus integrantes, el 3 de marzo de 1980 y, luego, como presidente de esta, el 13 de diciembre del mismo año.
c. La mayor cohesión alcanzada por el PDC luego de la salida de los miembros provistos de visiones más cercanas a la izquierda revolucionaria.

El bloque de la derecha conservadora, por su parte, reaccionó con conspiraciones, conatos de contragolpes de Estado y con operaciones de grupos paramilitares, conocidos como «escuadrones de la muerte», que realizaban operaciones de exterminio selectivo contra líderes políticos, sociales e intelectuales a los que responsabilizaba del golpe de Estado y de las reformas económicas que se habían comenzado a implementar. Los casos más connotados fueron el asesinato de monseñor Óscar Arnulfo Romero, el 24 de marzo de 1980; el de cinco dirigentes del FDR, el 27 de noviembre de ese mismo año; y el de José Rodolfo Viera, junto a dos estadounidenses que le asesoraban en el proceso de reforma agraria, el 3 de enero de 1981. Luego, consciente del fuerte respaldo que tenía el bloque reformista y contrainsurgente de parte del gobierno de los Estados Unidos, el bloque conservador comenzó a articularse políticamente con la fundación del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) el 30 de septiembre de 1981.

En este contexto, las reformas económicas impulsadas a principios de los ochenta respondían a dos marcos lógicos complementarios, uno de carácter socioeconómico y otro de carácter político.

Marco socioeconómico

Sobre la base de los principios doctrinarios democristianos del bien común y la dignidad de la persona humana, para el PDC la puesta en marcha de la reforma agraria, junto a la nacionalización del comercio exterior eran el camino para «limitar el poder en todos los órdenes de un grupo minoritario que concentraba la riqueza del país y negaba el acceso a mejores condiciones de vida de la mayoría de la población».[22] Para la junta de gobierno liderada por el PDC, eran también una tremenda oportunidad para construir una sociedad democrática, pluralista, igualitaria y participativa.[23] El peso central se asignaba a la reforma agraria, de la que se decía que:

> Constituye el eje central del proceso de transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas para la formación del nuevo ordenamiento social [… y es] el instrumento que impulsará íntegramente la transformación de la estructura agraria y la incorporación de la población rural al proceso de desarrollo económico, social y político de la nación, mediante los cambios en la propiedad de la tierra, la promoción de la organización y capacitación para el desarrollo agrícola y la conformación de empresas asociativas.[24]

Detrás de estos planteamientos había una visión desarrollista, según la cual es imposible un crecimiento industrial sostenido sin una previa modernización agrícola que permita a la agricultura cumplir satisfactoriamente las seis grandes contribuciones que le son requeridas en un proceso de desarrollo, consistentes en proveer suficiente trabajo, capital, divisas, alimentos, materias primas para el crecimiento industrial y, servir de mercado para los bienes industriales producidos internamente.[25] A las reformas se les visualizaba como indispensables para disminuir las des-

22 Eduardo Colindres, «La reforma agraria fue gracias a Reagan y no por Duarte», *La Prensa Gráfica*, 4 de junio de 2016.

23 MAG, *Fundamento y perspectivas del proceso de reforma agraria en El Salvador* (San Salvador: CORAN, 1981).

24 MIPLAN, *Plan Trienal 1981-1983* (San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1981).

25 Bruce F. Johnston y John W. Mellor, «El papel de la agricultura en el desarrollo económico», *Revista El Trimestre Económico* 29, n.º 114 (1962): 279-307.

igualdades en la distribución de la riqueza, la tierra y los ingresos; generar empleos suficientes y de calidad en el campo; lograr una mayor diversificación de la agricultura; ampliar y diversificar las cadenas agroindustriales y; aumentar sostenidamente la productividad agrícola. El *Plan Trienal 1981-1983* planteaba que, con el respaldo de las reformas estructurales, «deberá desarrollarse una nueva base económica, que no puede ser otra que la industrial, sector que pasará a ser el más dinámico del crecimiento». Ese dinamismo del sector industrial sería el resultado del aumento importante en la demanda de bienes de consumo final y de ciertos bienes de capital (equipos livianos y herramientas) e insumos (fertilizantes y pesticidas) requeridos para la transformación agrícola, provocada por la reforma agraria.[26]

Marco político

Las reformas también fueron guiadas por objetivos de carácter político. Eduardo Colindres, quien para entonces era ministro de Educación y dirigente del PDC, afirma que luego de los reacomodos en la Fuerza Armada tras el golpe de Estado, los militares salvadoreños no estaban de acuerdo con las reformas; la única fuerza que hizo que las aceptaran, por razones de contrainsurgencia, fue el gobierno de los Estados Unidos.[27] Similar era la apreciación de Montes, para quien:

> La reforma agraria de 1980 en El Salvador se adopta, si no exclusivamente, si primordialmente como una medida de contrainsurgencia frente a la creciente presión popular y frente a la ascendente fuerza guerrillera a la que se quiere quitar banderas y base social —y con mayor razón después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y el peligro inminente (o percibido como tal) de un posible triunfo revolucionario en El Salvador—; el que los cerebros de dicha reforma fueran los mismos que los de la aplicada o planificada para Vietnam es muy dicente en ese sentido.[28]

En la misma dirección, Turcios califica a la alianza entre el PDC y el alto mando de la Fuerza Armada, respaldada por el gobierno de los Estados Unidos, como «una estrategia de contrainsurgencia audaz por sus dosis de reformismo [… que permitió] una expropiación grande para disputarle el apoyo político social a las agrupaciones revolucionarias y para desactivar los circuitos de la acumulación que

26 MIPLAN, *Plan Trienal 1981-1983.*
27 Colindres, «La reforma agraria».
28 Segundo Montes, «La tierra, el epicentro de la crisis», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 4 (1986): 245.

consolidaban el poder oligárquico».[29] Estas apreciaciones tenían su origen en que el profesor Roy Prosterman, uno de los principales asesores de la reforma agraria salvadoreña del gobierno de los Estados Unidos, había asesorado también la reforma agraria de Vietnam durante la guerra. De acuerdo con Prosterman, en El Salvador estaban dadas las condiciones para que se produjera con éxito una revolución socialista, a menos que fuera contrarrestada oportunamente con una reforma agraria. Esta conclusión la fundamentaba en dos hechos:

a. El primero, de carácter histórico, era que, en la mayoría de las revoluciones ocurridas en el siglo XX, tales como las de México, Rusia, China y Vietnam, fueron los campesinos sin tierra quienes proporcionaron la tropa de los ejércitos insurgentes.
b. El segundo, de carácter socioeconómico, era que, de acuerdo con las estadísticas que él mismo había recabado, El Salvador a principios de los ochenta reportaba el mayor porcentaje de familias sin tierra entre la población total en América Latina y el mayor porcentaje de familias arrendatarias entre la población total.[30]

Ante tal situación, Prosterman recomendaba la realización urgente de una reforma agraria, partiendo de la convicción de que, al igual que en varios países asiáticos, al dar tierras a los agricultores y crear cooperativas se producirían legiones de «pequeños conejos capitalistas» quienes tendrían interés en darle estabilidad al gobierno.[31] Su visión de la reforma agraria como estrategia de contrainsurgencia en El Salvador la expuso unas semanas después de haber sido iniciada su implementación, en una conferencia ante hombres de negocios, a la que fue invitado por el entonces embajador de los Estados Unidos en El Salvador, Robert White, en la que Prosterman dijo:

> Si las reformas son llevadas exitosamente aquí, el movimiento armado de izquierda será efectivamente eliminado a finales de 1980. La oposición de la izquierda, a la luz de sus actos terroristas y de su propaganda agresiva, muestra hasta qué punto las reformas la privan de su arma más valiosa para hacer la revolución.[32]

29 Turcios, *Estado de transformaciones*…s.p.
30 Russell Crandall, *The Salvador Option: The United States in El Salvador, 1977–1992* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 154.
31 Ibíd.
32 «Extracto de la conferencia sobre la reforma agraria en El Salvador dictada por Roy Prosterman», *El Salvador News Gazzette*, 5 de mayo de 1980.

El esfuerzo contrainsurgente, sin embargo, no se limitó, ni terminó con la implementación de las «reformas estructurales». La visión de Washington era que la victoria sobre los grupos insurgentes, además de apoyo militar requería de una estrategia más amplia en la que también se integraran las dimensiones económicas, sociales y políticas de la seguridad. En coherencia con ello, entre 1980 y 1992 el volumen de ayuda otorgada por Estados Unidos a El Salvador fue de tal magnitud que las estimaciones realizadas las calculan entre un mínimo de USD 4500 millones y un máximo de USD 7000 millones.[33] Aunque la mayor parte de esta ayuda correspondía a ayuda económica, en realidad estaba subordinada a la guerra. Sanahuja Perales afirma que la «AID, empeñada en conseguir la estabilidad a corto plazo, optó por sostener una economía que no era viable a largo plazo con el fin de obtener el tiempo necesario para derrotar militarmente a la guerrilla».[34] El caso era que la guerra obligaba a darle prioridad al gasto militar y de seguridad, cuya atención con recursos propios hubiese conducido a una ampliación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y del déficit fiscal, a una mayor inflación y a recortes mayores en los gastos sociales y de administración; todo lo cual hubiera aumentado el malestar social contra el gobierno. Para contrarrestar ese escenario catastrófico y tratar de «hacer posibles objetivos en principio contradictorios como la estabilización y la reactivación económica, la paz social y el sostenimiento de la guerra», el gobierno de los Estados Unidos optó por brindar un apoyo financiero externo masivo, a través de AID, en tres direcciones:

a. apoyo a la balanza de pagos en aras de la estabilización macroeconómica y la recuperación del crecimiento;
b. apoyo presupuestario al gobierno y al financiamiento externo del déficit fiscal, y
c. apoyo al sector privado.[35]

En este marco, la AID, además de financiar la reforma agraria, comenzó a hacerse cargo de la construcción, reconstrucción y rehabilitación de carreteras, puentes,

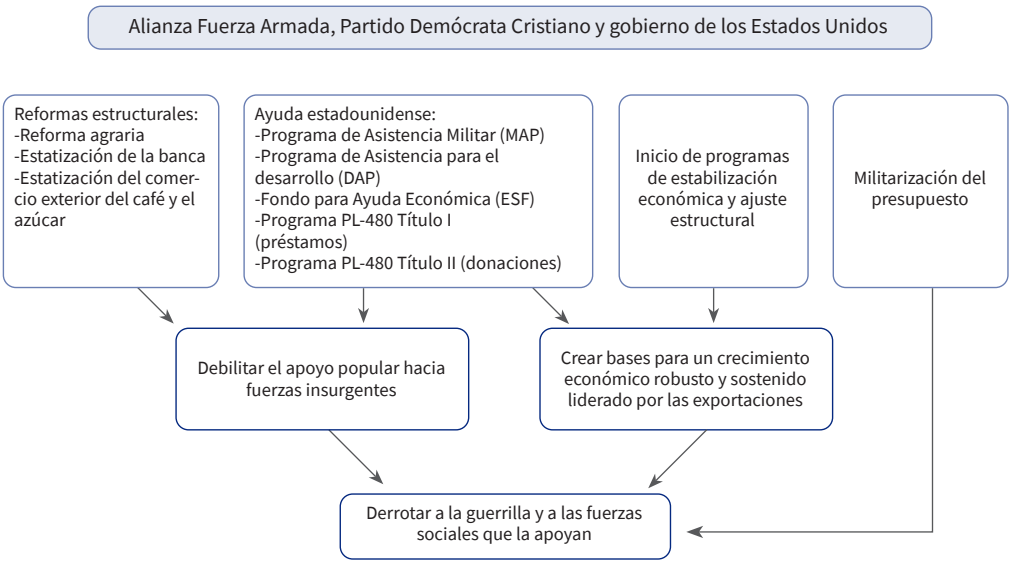
33 Herman Rosa estima la ayuda otorgada en USD 4539 millones, Crandall en más de USD 6000 millones y Schwarz en USD 7000 millones. La diferencia se explica, en parte, porque las estimaciones de estos dos últimos incluyen asistencia técnica y otros apoyos brindados especialmente a la Fuerza Armada, fuera del territorio salvadoreño. Herman Rosa, *AID y las transformaciones globales en El Salvador* (Managua: CRIES, 1993); Crandall, *The Salvador Option…* y Benjamin Schwarz, *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador: The Frustrations of Reform and Illusions of Nation Building* (Santa Mónica, California: Rand, 1991).

34 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana», 391.

35 Ibíd, 444.

sistemas de agua potable y saneamiento, red de energía eléctrica, centros escolares, establecimientos de salud y hasta de la prestación de servicios de emergencia, cirugía de guerra y rehabilitación para atender a las víctimas del conflicto.

Figura 3.1. *La economía de guerra*



Estrategias y políticas

El modelo de «economía de guerra» aplicado durante los ochenta estuvo fundamentado en cuatro estrategias: las «reformas estructurales», la ayuda de los Estados Unidos, la militarización de presupuesto, y el inicio de los programas de estabilización económica y ajuste estructural.

Las «reformas estructurales»

Nacionalización del comercio exterior

De las tres «reformas estructurales», la primera en impulsarse fue la nacionalización del comercio exterior. En seguimiento al compromiso establecido en la Proclama de la Fuerza Armada de hacer reformas en el comercio exterior que condujeran a un mayor crecimiento económico, a una distribución equitativa de la riqueza nacional y a proporcionar mayores oportunidades económicas a la población salvadoreña, la JRG promulgó el 20 de diciembre de 1979 el decreto n.º 68, correspon-

diente a la creación del Ministerio de Comercio Exterior (MICE);[36] y el decreto n.º 75, correspondiente a la *Ley del Instituto Nacional del Café* (INCAFE).[37] Con la creación del MICE, el diseño de las políticas y el manejo de las relaciones comerciales con otras naciones fuera del área centroamericana fueron separadas del Ministerio de Economía y trasladadas a la nueva institución. El decreto n.º 75, por su parte, permitió que el Estado, a través del INCAFE, se convirtiera en el único ente autorizado para exportar café producido en el país y para realizar su comercialización en los mercados del exterior (artículos 1 y 2). El patrimonio inicial del instituto se formaría con los recursos que resultasen después de efectuarse a su favor el traspaso de los activos netos de la Compañía Salvadoreña del Café (artículo 47), la cual fue disuelta y extinguida como consecuencia de la derogación de su ley de creación (artículos 58 y 59). Según el artículo 5 de la ley, el INCAFE tendría por objeto «cumplir con la política de Estado en relación con la comercialización externa del café, en forma acorde con los planes nacionales de desarrollo económico y social». A su vez, el artículo 6 establecía que el INCAFE sería el encargado de:

> Comercializar las cosechas de café […] a efecto de venderlas y liquidarlas, procurando que los productores reciban precios remunerativos, que los trabajadores ganen salarios justos, que las divisas provenientes de la exportación ingresen debidamente al país, que el Estado perciba correctamente los impuestos establecidos por la ley y que la industria cafetalera rinda así el máximo beneficio a la economía de la Nación.

Luego, el 21 de febrero de 1980 la JRG promulgó el decreto n.º 28,[38] mediante el cual reformó la *Ley de Transferencias Internacionales*, introduciendo nuevas sanciones para evitar la fuga de capitales y evasiones al control de transferencias internacionales. Por último, el 20 de mayo de 1980, la JRG promulgó el decreto n.º 237, correspondiente a la *Ley del Instituto Nacional del Azúcar* (INAZUCAR), aduciendo que:

> La producción, consumo y exportación de azúcar es una de las actividades económicas más importantes de nuestro país y [que] ello vuelve de interés nacional el establecimiento de una política de comercialización interna para garantizar al pueblo salvadoreño un suficiente abastecimiento a precios razonables; y externa, que permita el máximo aprovechamiento del mercado internacional del azúcar y mieles.[39]

36 *Diario Oficial* 5, tomo 266, 8 de enero de 1980.
37 *Diario Oficial* sin número, tomo 266, 2 de enero de 1980.
38 *Diario Oficial* 38, tomo 266, 22 de febrero de 1980.
39 *Diario Oficial* 93, tomo 267, 20 de mayo de 1980.

En dicha ley se designó al Estado como el «único autorizado para exportar azúcar y mieles provenientes de la caña de azúcar producida en el país, realizar su comercialización, tanto en los mercados del exterior como en el mercado nacional» (artículos 1 y 2). También se estableció que el INAZUCAR tendría por objeto:

> Cumplir con la política del Estado en relación con la producción de azúcar y mieles, comercialización externa e interna y en general la industrialización y comercialización de todos los productos y subproductos de la caña de azúcar, en forma acorde con los planes nacionales de desarrollo económico y social (artículo 6).

Se mandató, además que, en el desarrollo de sus operaciones, el INAZUCAR procuraría que los productores y transformadores de caña recibieran precios remunerativos, que los trabajadores ganaran salarios justos, que al consumidor se garantizara el abastecimiento adecuado a un precio razonable, que las divisas provenientes de la exportación ingresaran debidamente al país, que el Estado percibiera correctamente los impuestos establecidos por la ley y que, por consiguiente, la industria azucarera rindiera el máximo beneficio a la economía de la nación (artículo 7).

La reforma agraria

El 5 de marzo de 1980 fue promulgado por la JRG el decreto n.º 153 correspondiente a *la Ley Básica de Reforma Agraria*,[40] que constituye el mayor esfuerzo realizado en favor de la transformación de las relaciones sociales en el agro salvadoreño después de las leyes de abolición de los ejidos y las tierras comunales de 1882. Con relación a su conceptualización y a su objetivo, el texto de la ley en su artículo 2 planteaba:

> Se entenderá por reforma agraria la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado en una equitativa distribución de la misma, que conduzca a su eficiente explotación […] y a un bienestar progresivo del hombre que la trabaja.

40 *Diario Oficial* 46, tomo 266, 5 de marzo de 1980.

Respecto al alcance de la reforma, la ley establecía que: «la reforma es de aplicación nacional, sin distinción de cultivos, localización, productividad, calidad de los suelos u otras variables» (artículo 3):

> Las tierras afectadas […] son aquellas cuya propiedad o posesión corresponda […] a una o más personas naturales, sucesiones o sociedades y que excedan de cien hectáreas, en inmuebles con suelos clases I, II, III y IV, y de ciento cincuenta hectáreas en suelos clases V, VI y VII (artículo 4).

Sobre los mecanismos de adquisición de las tierras, el artículo 9 de la ley señalaba que «[e]l Estado adquirirá la tierra y demás bienes […] especialmente por medio de la compra-venta y la expropiación», agregando que el avalúo y pago de las tierras lo decidirá el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), con base en los valores declarados por los propietarios para los años 1976 y 1977, y una mínima parte se pagará en efectivo mientras que la mayor en bonos de la reforma agraria (artículos 12 y 13).

El mismo día de la promulgación del decreto n.º 153, la JRG promulgó también el decreto n.º 154,[41] correspondiente a la implementación de la primera etapa o etapa I de la reforma agraria, que comprendía «la expropiación por ministerio de ley de los inmuebles rústicos que en el territorio nacional excedan de quinientas hectáreas, sea que formen un solo cuerpo o en suma de varias unidades, que en propiedad o en posesión tenga una o más personas naturales, sucesiones y sociedades» (artículo 1). Estas propiedades representaban cerca del 15 % de la superficie agrícola del país (tabla 3.1). El plan era que habría una segunda etapa (etapa II) dirigida a las propiedades comprendidas entre 100 o 150 hectáreas (dependiendo del tipo de suelo) y 500 hectáreas, que representaban cerca del 24 % de la superficie agrícola del país y de gran importancia para la agricultura de exportación, ya que aglutinaban el 30.5 % de las tierras cultivadas de café, el 30.4 % de las sembradas de algodón y el 20.5 % de las plantadas con caña de azúcar.[42] De acuerdo con las estimaciones realizadas, las etapas I y II afectarían a un estimado de 1942 propiedades que concentraban el 38.9 % de la superficie agrícola del país.

El proyecto de reforma agraria, sin embargo, se desarrolló solo en alrededor del 20 % de la superficie agrícola del país, ya que, como se verá más adelante, la etapa II fue postergada (y después eliminada). En sustitución, sin embargo, el 28

41 Ibíd.

42 MAG, *Fundamento y perspectivas…*

de abril de 1980 la JRG sorpresivamente promulgó el decreto n.º 207, correspondiente a la *Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a Favor de sus Cultivadores Directos,*[43] la cual fue presentada como la tercera etapa (etapa III) de la reforma agraria, bajo el eslogan: «La tierra para el que la trabaja». Esta ley, en su artículo 1, autorizaba al Estado a expropiar los inmuebles que no fueran explotados por sus propietarios, con el propósito de asignarlos a quienes estuvieran a cargo de su explotación, ya sea bajo la forma de arrendatarios simples o con promesa de venta, aparceros, compradores de venta por plazos con reserva de dominio u otras personas que los trabajaran directamente mediante el pago en efectivo o en especie. Además, facultaba a estos cultivadores a comprar hasta un máximo de 7 hectáreas de la tierra arrendada o la superficie correspondiente en el caso de que las parcelas arrendadas fuesen inferiores al máximo establecido. La meta consistía en afectar 150 000 parcelas con una superficie de 178 056 hectáreas, es decir, el 9 % de la superficie agrícola del país. Algunos afirman que esta tercera etapa de la reforma agraria salvadoreña fue diseñada en su totalidad por un equipo de expertos del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD, por sus siglas en inglés) dirigido por Roy Prosterman y Mary Temple con el propósito exclusivo de asegurar un mayor apoyo social y político a la JRG encabezada por el PDC, ya que la mayor parte de las parcelas susceptibles a expropiar en virtud del decreto n.º 207 se encontraban en zonas de fuerte presencia guerrillera de los departamentos de Morazán, Chalatenango, Cuscatlán y Cabañas.[44]

De manera complementaria, el 11 de diciembre de 1980, la JRG promulgó el decreto n.º 524, mediante el cual creó la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) con el objeto de adjudicar y financiar la adquisición de inmuebles rústicos con vocación agrícola, a los arrendatarios simples o con promesa de venta, aparceros, compradores por venta a plazos con reserva de dominio u otras personas que trabajen aquellos directamente mediante pago en efectivo o en especie; así como financiar con el mismo objeto y en iguales circunstancias, a las asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias de campesinos u otras organizaciones de trabajadores agropecuarios inscritos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Más adelante, el 28 de octubre de 1981, la JRG promulgó el decreto n.º 842, correspondiente a la *Ley para la Adjudicación de Tierras Adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA),* con anterioridad a la

43 *Diario Oficial* 78, tomo 267, 28 de abril de 1980.
44 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

Ley Básica de la Reforma Agraria.[45] Mediante este decreto, otras 79 409 hectáreas aglutinadas en 105 propiedades antes adquiridas por el ISTA, fueron incorporadas al proceso de reforma agraria,[46] estableciéndose que su adjudicación podría realizarse en favor tanto de asociaciones cooperativas agropecuarias (etapa I) o de grupos familiares de personas naturales (etapa III).

El 28 de marzo de 1982 se realizaron elecciones para una Asamblea Constituyente, de las que resultó una mayoría integrada por diputados de los partidos de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Partido de Conciliación Nacional (PCN). Uno de los primeros actos de esta mayoría consistió en nombrar presidente de la Asamblea Constituyente al mayor Roberto d´Aubuisson, fundador del partido ARENA, crítico mordaz de las reformas estructurales impulsadas por la JRG encabezada por el PDC. Luego, en medio de presiones provenientes de la Fuerza Armada y del gobierno de los Estados Unidos, se designó como presidente provisional de la República por un período de dos años a Álvaro Magaña, un profesional moderado que organizó un gobierno denominado de unidad nacional, integrado con representantes de los partidos ARENA, PDC y PCN.

En el proceso de dar cumplimiento al mandato de redactar una nueva Constitución de la República para restablecer el orden político e institucional del Estado salvadoreño después del golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, ARENA y el PCN, sin embargo, aprovecharon su mayoría parlamentaria para poner fin a las pocas expectativas que todavía existían sobre la implementación de la segunda etapa de la reforma agraria. Esto se logró al incluirse el artículo 105 dentro de la nueva *Constitución* promulgada el 15 de diciembre de 1983. Por medio de este artículo se aumentó la extensión máxima de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica del límite de 100 o 150 hectáreas (dependiendo del tipo de suelo), establecido en la *Ley Básica de Reforma Agraria*, a 245 hectáreas.[47]

Se facultó, además, a los propietarios con tierras en cantidades superiores al nuevo límite establecido a transferirlas, enajenarlas, partirlas, dividirlas o arrendarlas libremente, concediéndoseles un plazo máximo de tres años para cualquier par

45 *Diario Oficial* 198, tomo 273, 28 de octubre de 1981.

46 William Pleitez, «Reforma agraria y desarrollo económico: un examen crítico de la experiencia salvadoreña», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 4 (1986): 211-239.

47 El mismo artículo de la *Constitución* estipulaba, por supuesto, que esta limitación, no sería aplicable a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas.

tición o transferencia.[48] La nueva *Constitución* también fue aprovechada para dotar de seguridad jurídica a toda la legislación que hasta entonces se había promulgado en materia de reforma agraria, al expresar literalmente en el artículo 265: «Reconócese la vigencia de todas las leyes y decretos relativos al proceso de la reforma agraria en todo lo que no contradigan el texto de esta *Constitución*».

Menos de seis meses después de promulgada la nueva *Constitución*, José Napoleón Duarte volvió al gobierno, luego de ser electo presidente de la República, cargo que ejerció del 1 de junio de 1984 al 30 de mayo de 1989. Paradójicamente, con Duarte en el gobierno, la administración Reagan ya no necesitaba certificar que la reforma agraria continuaba progresando para obtener la aprobación de la ayuda por parte del Congreso, con lo cual esta perdió el valor instrumental que hasta entonces había tenido.[49] Aun así, Duarte usó su poder para impulsar algunas reformas legales adicionales en materia agraria. Una de ellas fue el decreto legislativo n.º 839, correspondiente a la *Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria*[50] promulgado el 3 de diciembre de 1987, con el objeto de promover la transferencia voluntaria de tierras directamente ofrecidas en venta por sus propietarios a los interesados, o a estos por medio de las organizaciones campesinas o de FINATA, a efecto de que esta financiara la adquisición de dichas tierras. Otra fue el decreto legislativo n.º 895, correspondiente a la *Ley Especial para la Afectación y Destino de las Tierras Rústicas Excedentes de las 245 Hectáreas*,[51] promulgado el 18 de febrero de 1988. Con este decreto se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 105 de la *Constitución*, que obligaba a la expropiación, por ministerio de ley, de los excedentes al límite de 245 hectáreas de tierra rústica que, por causas imputables a los propietarios o poseedores, todavía no habían sido transferidos, luego de haber trascurrido los tres años concedidos para tal efecto.

Un balance realizado por Seligson y otros señala que el proceso de reforma agraria benefició a 85 227 familias[52] y se desarrolló en 295 694 hectáreas, equivalentes al

48 El artículo 267 de la nueva *Constitución,* por su parte, establecía que, en el caso de que la tierra que excede al nuevo límite de 245 hectáreas no hubiese sido transferida en el plazo establecido, por causa imputable al propietario, podría ser objeto de expropiación por ministerio de ley.

49 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

50 *Diario Oficial* 234, tomo 297, 18 de diciembre de 1987.

51 *Diario Oficial* 40, tomo 298, 26 de diciembre de 1987.

52 Equivalentes al 14 % de la población económicamente activa (PEA) rural de 1990, según Sanahuja Perales (1996).

20.2 % de la superficie agrícola del país.[53] Con la etapa I se favoreció a 36 697 familias, las cuales recibieron 215 167 hectáreas equivalentes al 14.7 % de la superficie agrícola del país, correspondiéndole 5.86 hectáreas para cada familia beneficiada. Cabe señalar que la superficie afectada por la etapa I fue casi equivalente a la superficie que se estimaba que ocupaban todas las propiedades de 500 hectáreas o más, antes de la reforma. Según Strasma, ello se debió a dos razones: primera, de las 472 fincas que se expropiaron entre marzo y mayo de 1980, 238 pertenecían a propietarios con menos de 500 hectáreas, lo cual obligó al gobierno a tener que pagar el precio de mercado por la tierra a fin de evitar posibles apelaciones ante los tribunales; y segunda, muchos de los propietarios renunciaron a reclamar el derecho de reserva de 100 a 150 hectáreas, permitido por la *Ley Básica de Reforma Agraria*.[54] La etapa III, por su parte, favoreció a 42 289 familias, que recibieron en propiedad 69 605 hectáreas equivalentes al 4.75 % de la superficie agrícola del país, correspondiéndole solo 1.63 hectáreas a cada familia beneficiada. Estas cifras indican que tanto la superficie afectada como el número de familias beneficiarias por la etapa III estuvieron muy lejos de las metas originales. Esto, según Sanahuja Perales,[55] se debió a que muchos potenciales beneficiarios nunca tomaron posesión de la tierra por causa de la violencia que prevalecía en el campo. Por último, hubo también 6041 familias que recibieron 10 922 hectáreas (0.75 % de la superficie agrícola del país), como consecuencia de la aplicación del decreto n.º 839 correspondiente a la *Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria* (tabla 3.1).

En síntesis, podría concluirse que, aunque la reforma agraria significó un cambio importante en la estructura de la propiedad de la tierra en El Salvador, su impacto fue menor al previsto, sobre todo, tomando en cuenta que después de su implementación todavía el 57.3 % de los campesinos carecía de tierras propias y el 16.6 % contaba con parcelas de menos de 0.7 hectáreas.[56]

53 Mitchel Seligson, William Thiesenhusen, Malcolm Childress y Roberto Vidales, *Análisis de la política agraria de El Salvador. Estudio de la tenencia de la tierra* (preparado para el Proyecto de Análisis de la Política Agraria, Etapa II (APAP) y la USAID/El Salvador, 1992), https://bit.ly/3INrpys.

54 John Strasma, «Unfinished Business: Consolidating Land Reform in El Salvador», en *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, editado por William C. Thiesenhusen (New York: Unwin Hyman, 1989).

55 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

56 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana». 0.7 hectáreas equivalen a 1 manzana.

Tabla 3.1. *Familias beneficiadas y superficie afectada por la reforma agraria.* El Salvador, 1990

	Etapa I (decreto n.º 154)	Etapa III (decreto n.º 207)	Transferencias voluntarias (decreto n.º 839)	Totales
Familias beneficiadas	36 697	42 489	6041	85 227
Superficie afectada (hectáreas)	215 167	69 605	10 922	295 694
Porcentaje de la superficie agrícola total	14.70	4.75	0.75	20.20
Hectáreas por familia	5.86	1.63	1.81	3.47

Fuente: Tomado de Seligson, Thiesenhusen, Childress y Vidales, *Análisis de la política agraria*…

Nacionalización del sistema financiero

La tercera «reforma estructural» consistió en la nacionalización del sistema financiero, impulsada a través del decreto n.º 158 promulgado por la JRG el 7 de marzo de 1980, correspondiente a la *Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.*[57] En los considerandos, dicha ley fue justificada por cuatro razones: la importancia de la función de intermediación que efectuaban las instituciones financieras en la vida económica y social del país, el bajo capital propio de las instituciones financieras en relación con los ahorros captados de la población, la concentración de los créditos en favor de un pequeño grupo de usuarios y la necesidad de poner al sistema financiero en armonía con los esfuerzos del gobierno para acelerar el desarrollo económico y social del país. En cuanto a su contenido, el artículo 1 del decreto declaró de utilidad y necesidad pública la nacionalización de los bancos comerciales privados y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas a la Financiera Nacional para la Vivienda y, por ministerio de ley, expropió las acciones de dichas entidades, trasladándolas en favor del Estado. El artículo 2, sin embargo, obligaba al Estado a ofrecer hasta el 20 % de las acciones de cada entidad a sus respectivos empleados, brindándoles facilidades crediticias para adquirirlas; añadiendo que las acciones no adquiridas por estos un año después de la entrada en vigor de la ley serían ofrecidas a inversionistas privados, cuyos activos no excedieran de ¢ 500 000. Dicho artículo mandaba, además, al Estado a ofrecer hasta un 29 % adicional de las acciones a inversionistas particulares, otorgando preferencia por un período de 90 días a aquellos accionistas que ya poseían acciones en las entidades estatizadas. Ese mismo artículo también establecía que, con excepción del Estado, ninguna persona podía ser propietaria de accio-

57 *Diario Oficial* 48, tomo 266, 7 de marzo de 1980.

nes en más de una de las entidades afectadas, ni de más del 1 % de sus acciones. El artículo 5, por su parte, encomendaba al presidente del BCR a designar un director ejecutivo en cada institución afectada, quien operaría como su representante legal. Luego se integraría una junta directiva de tres miembros: dos designados por la Junta Monetaria de El Salvador y uno por el presidente del BCR.

El 7 de marzo de 1980 la JRG también promulgó el decreto n.º 159 correspondiente a la *Ley Transitoria de Intervención de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo*.[58] De acuerdo con sus considerandos, esta ley fue dictada como una medida precautoria para garantizar el correcto desenvolvimiento del sistema financiero mientras entraba en vigor la *Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo*. Su propósito principal consistía en facultar al BCR para proceder inmediatamente a la intervención de las instituciones a estatizar, mediante el nombramiento, en cada una de ellas, de un interventor, quien asumiría de inmediato y por ministerio de ley, su representación legal, su administración y las funciones y atribuciones que hasta entonces correspondían a su junta directiva, cuyos miembros quedaban inmediatamente separados de sus cargos.

La ayuda de los Estados Unidos

Una de las características principales del modelo de «economía de guerra» aplicado en El Salvador durante los ochenta fue el fuerte protagonismo que tuvo el gobierno de los Estados Unidos en su diseño e implementación. El asunto, según Crandall, es que una vez tomada la decisión de no permitir que la guerrilla de corte marxista y apoyada por la Unión Soviética y Cuba tomara el poder, en una de las últimas batallas de la Guerra Fría, tres administraciones sucesivas estadounidenses se involucraron en el conflicto proveyendo ayuda económica, política y militar en cantidades monumentales.[59] La estrategia, denominada «El Salvador Option» por el Pentágono, consistía en una suerte de guerra indirecta a tres bandas caracterizada por:

a. Mantener una presencia ligera de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, proveyendo entrenamiento y recursos a la Fuerza Armada salvadoreña para que se hiciera cargo del verdadero combate.
b. Brindar ayuda económica masiva al gobierno para gestionar los graves des-

58 *Diario Oficial* 48, tomo 266, 7 de marzo de 1980.
59 Crandall, *The Salvador Option*…

equilibrios macroeconómicos e impulsar programas sociales, reformas económicas (algunas incluso de clara orientación izquierdista, como la reforma agraria y la estatización de la banca y del comercio exterior).

c. Apoyar reformas políticas (incluyendo la realización de elecciones libres), que restaran apoyo a los grupos insurgentes y demostraran al mundo la legitimidad del gobierno.

Crandall califica este esfuerzo como «la mayor campaña de contrainsurgencia emprendida por el gobierno estadounidense posterior a Vietnam y anterior a Iraq y Afganistán».[60]

La ayuda proporcionada por los Estados Unidos a El Salvador fue canalizada a través de cinco programas (tabla 3.2). El primero de ellos fue el Programa de Asistencia Militar (MAP, por sus siglas en inglés), a través del cual se proveyó equipo militar, mejoramiento de instalaciones y asistencia técnica al ejército salvadoreño. El segundo fue el Programa de Asistencia para el Desarrollo (DAP por sus siglas en inglés), que consistía en donaciones y préstamos para proyectos específicos administrados por la USAID en las áreas de educación, salud, agricultura (reforma agraria), vivienda, infraestructura, desarrollo local y apoyo a proyectos y organizaciones del sector privado, entre otros. El tercero fue el Fondo para Ayuda Económica (ESF por sus siglas en inglés), que consistía en transferencias de caja directas al Banco Central de Reserva de El Salvador, el cual vendía las divisas recibidas a los demandantes (principalmente importadores), alimentando un fondo a través del cual se financiaban proyectos gubernamentales y se otorgaban créditos al sector privado.[61] Luego estaba el Programa PL-480 Título I, mediante el cual se recibían préstamos a largo plazo y con bajas tasas de interés para importar alimentos de los Estados Unidos, cuya venta generaba ingresos al gobierno que podían también ser usados para financiar proyectos específicos. Finalmente, estaba el Programa PL-480 Título II, que consistía en donaciones de alimentos que eran distribuidos por programas de acción cívica y ayuda humanitaria, en particular entre la población desplazada o residente en las zonas de conflicto. Es importante destacar que, en el caso de la asignación de la ayuda no militar, la USAID jugó un papel protagónico, ya que tenía bajo su responsabilidad directa la administración del DAP y, en los casos del ESF y el PL-480 Título I, las decisiones sobre el uso de

60 Ibíd., p.1. Traducción nuestra.

61 El ESF es la principal ayuda de los Estados Unidos a países con dificultades fiscales o en la balanza de pagos.

los recursos generados las tomaba en conjunto con el gobierno salvadoreño.[62]

Sanahuja Perales considera que, aunque el fin de la ayuda estadounidense siempre fue la derrota de las fuerzas insurgentes, es posible distinguir cuatro etapas en función de las políticas y los objetivos respaldados en cada una de ellas con los recursos desembolsados.[63]

La primera etapa es la del «reformismo contrainsurgente». Coincidió con el último año y medio de la administración Carter y se extendió desde el golpe de Estado en octubre de 1979 hasta el afianzamiento de la administración Reagan durante el primer trimestre de 1981. El destino principal de la ayuda durante esta etapa fue la reforma agraria, visualizada por la administración Carter como una estrategia para debilitar a los grupos insurgentes, al arrebatarles una de sus principales banderas relacionadas con la injusticia social derivada de la alta concentración de la tierra y del ingreso generado en las zonas rurales. Durante esta etapa, parte de la ayuda estadounidense se destinó a la promoción de la democracia y del respeto a los derechos humanos, así como a fines militares, especialmente luego de que los insurgentes se aglutinaran en el FMLN el 10 de octubre de 1980 y lanzaran la denominada «Ofensiva final» el 10 de enero de 1981. Según Rosa,[64] de los USD 220 millones brindados por los Estados Unidos en apoyo a la reforma agraria a lo largo de la década de los ochenta, casi la mitad fueron comprometidos en 1980. En los años siguientes, el apoyo a la reforma agraria continuó, pero en cantidades bastante inferiores incluso a las previstas, especialmente después de que se desechó la implementación de la etapa II.

La segunda etapa de la ayuda estadounidense, que coincidió con el primer mandato de la administración Reagan (enero de 1981 a enero de 1985), corresponde al establecimiento de la economía de guerra. En esta etapa, la ayuda estuvo marcada por cinco características: un fuerte crecimiento del volumen global desembolsado, el peso creciente dentro de la misma de las asignaciones para fines militares, el mayor soporte a la economía salvadoreña mediante el financiamiento tanto del déficit fiscal como del de balanza de pagos, el inicio de las presiones para adoptar políticas de estabilización y ajuste y, la creación de las primeras fundaciones em-

62 Chris Van der Borgh, *Cooperación externa, gobierno local y reconstrucción posguerra: la experiencia de Chalatenango, El Salvador* (Amsterdam: Rozemberg, 2003). Por la importancia que tuvo la ayuda no militar en El Salvador en los ochenta y por la incidencia que tenía USAID en la asignación de esta, Van der Borgh calificaba a dicha agencia como «un Estado dentro del Estado».

63 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

64 Rosa, *AID y las transformaciones…*

presariales que servirían de soporte para el diseño e implementación de un nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal en El Salvador. Por otra parte, aunque en la administración Reagan no existía mucha simpatía hacia la reforma agraria, se continuó apoyándola, debido a las presiones del Congreso, cuya mayoría demócrata no consideraba posible la victoria sobre la guerrilla en un contexto de fuertes desigualdades sociales.[65]

Tabla 3.2. *La ayuda estadounidense.* El Salvador, 1980-1990 (En millones de USD)

Años	DAP	PL-480 Título I	PL-480 Título II	ESF	Total de la ayuda económica	Militar MAP	Total
1980	43.2	3.0	3.3.3	9.1	58.6	5.9	64.5
1981	33.3	17.2	9.1	44.9	104.5	35.5	140.0
1982	39.6	27.3	7.7	115.0	189.6	81.5	271.1
1983	58.8	39.0	7.7	140.0	245.5	81.1	326.6
1984	41.2	49.0	5.5	120.2	215.9	196.6	412.5
1985	91.1	49.0	8.8	285.0	433.9	136.3	570.2
1986	84.0	44.0	10.4	177.0	315.4	121.7	437.1
1987	82.4	30.1	2.2	281.5	396.2	111.5	507.7
1988	70.0	41.5	12.9	195.0	319.4	81.5	400.9
1989	62.3	40.0	8.1	190.0	300.4	81.4	381.8
1990	58.8	35.0	4.5	144.4	242.7	86.0	328.7
Total	664.7	375.1	80.2	1702.1	2822.1	1019.0	3841.1

Fuente: Tomado de Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana», elaborado a partir de *AID Congressional Presentations*, años fiscales 1980-1990.

Obsérvese que el volumen global de ayuda estadounidense pasó de USD 65.1 millones en 1980 a USD 140 millones en 1981, luego a USD 326.6 millones en 1983 y después a USD 412.5 en 1984. Gran parte de este aumento tuvo como destino a la Fuerza Armada salvadoreña: los aumentos fueron de USD 5.9 millones en 1980 a USD 35.5 millones en 1981 y a un poco más de USD 80 millones tanto en 1982, como en 1983. Estos incrementos, justificados en su momento como respuesta a la «Ofensiva final» de 1981 y al inicio formal de la guerra civil, evidenciaban la decisión contundente del gobierno de los Estados Unidos de apoyar al gobierno salvadoreño para impedir a toda costa un triunfo de las fuerzas insurgentes. En 1984, sin embar-

65 Ibíd.

go, la ayuda militar subió estrepitosamente a USD 196 millones como consecuencia de un cambio de estrategia que, como ya se señaló, partía de la premisa de que, para vencer a los insurgentes, había que recurrir no solo a medios militares, sino también a programas económicos y sociales y a políticas de seguridad que contribuyeran a conquistar los corazones y las mentes de la población rural.[66]

En esta segunda etapa también aumentó de forma sustancial la ayuda económica, que pasó de USD 58.6 millones en 1980 a un promedio de USD 230 millones entre 1983 y 1984. Ello condujo a que el peso de la ayuda económica estadounidense dentro de la ayuda económica total recibida por el país subiera de 16.8 % en 1979 al 84.1 % en 1984. A este resultado contribuyeron, principalmente, los mayores recursos canalizados por los programas ESF y PL-480 Título I, que pasaron de USD 9.1 millones y USD 3 millones en 1980, a un promedio de USD 125 millones y USD 44 millones entre 1983 y 1984, respectivamente (tabla 3.2). A juicio de Sanahuja Perales, este fuerte aumento en la ayuda económica fue la salida que encontraron los Estados Unidos al dilema que enfrentaba El Salvador de tener que financiar una guerra cada vez más costosa, al mismo tiempo que requería de fuertes políticas de austeridad para estabilizar una economía que se encontraba en una situación catastrófica.[67] Tanto es así que, según sus estimaciones, más del 65 % de la ayuda estadounidense otorgada en el período 1981-1985 estuvo orientada a sostener la balanza de pagos. A su vez, la ayuda económica llegó a representar entre el 20 y el 30 % del gasto gubernamental, permitiendo que el gasto militar pudiera expandirse sin necesidad de incrementar la presión fiscal.[68]

Además, en esta etapa se comenzaron a ensayar, aunque tibiamente, algunas políticas económicas restrictivas, sobre todo luego de instalado el gobierno de unidad nacional de Magaña (1982-1984). En julio de 1982, por ejemplo, se suscribió un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuyo propósito era reducir el déficit comercial, controlar la inflación y disminuir el déficit fiscal, pero la condicionalidad exigida fue muy laxa. Prueba de ello es que, aunque el gobierno expandió el gasto más allá de lo acordado e introdujo medidas contrarias a las promovidas por ese organismo, como los controles cambiarios, el programa no fue interrumpido.[69]

66 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».
67 Ibíd.
68 Ibíd.
69 Breny Cuenca, *El poder intangible. La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta* (Managua: CRIES/PREIS, 1992). Según esta autora, «[c]on el relevo del FMI por la AID, esta se hizo cargo de impulsar el ajuste económico en El Salvador conforme a su propio sistema de condicionamientos, el cual adoptó los ritmos y contenidos que permitía la situación política», 287.

Una innovación importante en esta etapa fue que, con un enfoque futurista, la USAID, dentro de las actividades financiadas con el componente de «Apoyo al sector privado», promovió la creación en 1983 de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Esta sería la primera de la red de instituciones privadas de desarrollo creadas con el apoyo de USAID en El Salvador con el objetivo de mejorar su relación con el sector empresarial y de fortalecer la capacidad de este en la formulación de propuestas de estrategias y políticas inspiradas en el pensamiento neoliberal promovido por la administración Reagan.

La tercera etapa corresponde al traslape entre la administración Duarte (1984-1989) y el segundo mandato de la administración Reagan (1985-1989). Se caracteriza por ser la de los mayores niveles de ayuda, pero en un contexto de creciente deterioro de las relaciones entre la USAID y el gobierno salvadoreño. Obsérvese en la tabla 3.2, que durante el quinquenio 1985-1989, El Salvador recibió alrededor de USD 460 millones anuales. Según Sanahuja Perales, los altos volúmenes de ayuda registrados en esta etapa se debieron a dos factores: a) la presentación del Informe Kissinger en enero de 1984, que permitió la aprobación de la denominada «Iniciativa para la Paz y la Democracia en América Central»;[70] y b) el consenso bipartidista que se produjo alrededor de Duarte, luego de que ganara las elecciones de marzo de 1984.[71] Esta etapa compartía con las anteriores el objetivo de debilitar y eventualmente derrotar a los grupos insurgentes. De forma paradójica en esta etapa, según Sanahuja Perales, tanto en el plano económico como en el político, el gobierno salvadoreño fue relegado a jugar un papel secundario dentro de la estrategia contrainsurgente diseñada por Estados Unidos y las Fuerzas Armadas. Ello se debió a que la administración Reagan, fortalecida en su segundo mandato al contar con la mayoría tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, consideró que la agenda reformista abanderada por Duarte estaba agotada y que había llegado el momento de apostarle a la estabilización de la economía y a la creación de las bases para un nuevo modelo de crecimiento de corte neoliberal basado en la ampliación y diversificación de las exportaciones. Esto se tradujo en que el gobierno contó con más recursos para financiar grandes campañas contrainsurgentes de acción cívica combinada tales como «Unidos para reconstruir» y «Municipalidades en acción», pero también se vio presio-

70 Uno de los planteamientos centrales de este informe era que para ser más eficaz en las operaciones de contrainsurgencia había que emprender actividades que permitieran «ganarse la confianza y el apoyo de la población», por lo que era necesario aumentar no solo la ayuda militar y de seguridad, sino también la económica.

71 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

nado a adoptar políticas de estabilización y ajuste coherentes con el nuevo modelo económico promovido por FUSADES.

Por último, la cuarta etapa de la ayuda transcurre entre junio de 1989 y diciembre de 1990. Corresponde al inicio de la puesta en marcha de un modelo de corte neoliberal y a la generación de las condiciones para la firma del Acuerdo de Paz. En el ámbito económico, la llegada del partido ARENA al poder en junio de 1989 abrió paso para que el modelo, las estrategias y las políticas económicas neoliberales promovidos por la USAID a través de FUSADES comenzaran a aplicarse de manera coordinada y sin mayores obstáculos (capítulo 4). En el ámbito político, sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos, ya bajo la administración Bush, experimentó un profundo viraje. A ello contribuyeron la ofensiva militar del FMLN iniciada en noviembre de 1989, que evidenció el estado de impase en que se encontraba el conflicto armado, y los asesinatos de seis sacerdotes jesuitas y dos de sus empleadas en la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA).[72] El resultado fue que el gobierno estadounidense se vio de nuevo condicionado a vincular la ayuda con el enjuiciamiento de los responsables de esos crímenes y con la búsqueda de una solución negociada al conflicto.

La militarización del presupuesto

El estallido de la guerra condujo a una militarización progresiva del presupuesto. Obsérvese en la tabla 3.3 que el gasto en el ramo de defensa y seguridad pasó de representar el 9.8 % del gasto público total en 1978 al 14.4 % en 1980; luego subió a 30.7 % en 1985 hasta llegar a 30.8 %, su nivel máximo, en 1989. Sanahuja Perales advierte, sin embargo, que el fuerte incremento en el peso relativo del gasto en defensa y seguridad durante los primeros años de la década se debió no solo a las mayores necesidades de recursos provocada por la intensificación de la guerra, sino también a las dificultades que tuvo en un inicio el gobierno de los Estados Unidos para aumentar la ayuda militar.[73] Estas dificultades estaban relacionadas con la imposibilidad de lograr un consenso bipartidista para otorgar más ayuda militar a unas Fuerzas Armadas acusadas de graves violaciones a los derechos humanos, entre las que se incluían asesinatos de ciudadanos norteamericanos tales como los asesores

72 Los asesinados fueron los sacerdotes Ignacio Ellacuría (rector de la universidad), Ignacio Martín Baró (vicerrector), Segundo Montes, Amando López, Joaquín López y Juan Ramón Moreno, así como las empleadas Elba y Celina Ramos.

73 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

de la reforma agraria Michael Hammer y Mark Pearlman, y de las misioneras de la orden Maryknoll, Ita Ford, Maura Clarke, Dorothy Kazel y Jean Donovan. Para hacer frente a tal restricción, según Sanahuja Perales, se produjo una especie de acuerdo tácito entre los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos, según el cual, el primero haría sus mejores esfuerzos para liberar del presupuesto general de la nación la mayor cantidad de recursos para las Fuerzas Armadas y sus campañas de contrainsurgencia, mientras el segundo cubriría los déficits en los otros ramos con más ayuda económica, «convirtiendo en papel mojado las restricciones que el Congreso norteamericano había establecido».[74] Esta restricción desapareció luego de establecerse el consenso bipartidista en torno al gobierno de Duarte y, más aún, después de que el partido republicano ganó el control de las dos cámaras en 1985.

Tabla 3.3. *Distribución porcentual del gasto público por ramo de actividad.* El Salvador, 1978-1990

Año	Defensa y seguridad	Salud	Educación	Obras públicas	Agricultura	Servicio de la deuda	Otros	Total
1978	9.8	10.0	22.8	13.9	9.9	3.0	40.5	100
1979	12.7	9.8	20.1	15.4	6.9	3.9	38.1	100
1980	14.4	10.8	22.6	13.2	8.1	4.2	34.8	100
1981	15.6	8.7	19.2	13.4	7.7	8.3	34.8	100
1982	18.6	6.2	18.8	8.9	8.8	15.6	31.9	100
1983	21.4	9.2	17.8	11.2	8.6	14.6	25.8	100
1984	24.2	7.0	13.7	7.3	6.7	26.6	21.2	100
1985	30.7	7.5	17.9	8.0	6.7	13.3	22.6	100
1986	25.7	6.2	13.2	13.2	9.7	19.8	21.9	100
1987	26.0	8.3	14.5	8.3	7.8	17.8	25.1	100
1988	27.7	8.1	15.0	10.8	4.1	16.2	33.0	100
1989	30.8	7.9	15.0	7.6	4.6	15.7	38.7	100
1990	24.2	7.4	13.8	10.5	5.2	9.7	44.9	100

Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

El otro rubro que adquirió una importancia creciente fue el servicio de la deuda pública, que pasó de equivaler el 3 % del gasto público total en 1978 al 26.6 %

74 Ibíd., 462.

en 1984. Luego comenzó a reducirse como consecuencia de las condonaciones de deuda correspondientes a la parte de la ayuda estadounidense relativa a préstamos concesionales. Como contrapartida a la militarización del presupuesto y la importancia creciente del servicio de la deuda pública, el peso relativo de los rubros de educación, salud pública, obras públicas y agricultura y ganadería dentro del gasto público total se redujo drásticamente. Entre 1978 y 1990, la importancia relativa del ramo de educación se redujo del 22.8 % al 13.8 %; la del de salud pública, del 10 % al 7.4 %; la del de agricultura y ganadería, del 8.2 % al 5.2 %; y la del de obras públicas, de 13.9 % a 10.5 %. Estos recortes en el gasto económico y social hubiesen provocado un retroceso en el país de dimensiones inimaginables, de no haber sido por la ayuda estadounidense que, en algunos años, llegó a representar más del 50 % del presupuesto gubernamental y del 10 % del PIB. De hecho, fue fundamentalmente esa ayuda la que se hizo cargo de financiar de manera directa los principales programas sociales, así como los relacionados con la reactivación económica y los de reconstrucción de infraestructura que en medio del conflicto se pudieron implementar.

Políticas macroeconómicas: la pugna entre las políticas de expansión y las de estabilización y ajuste

La incompatibilidad de visiones sobre cómo conducir la economía salvadoreña entre el presidente Duarte y la administración Reagan, representada por la USAID, más las limitaciones y frecuentes dilemas para tomar decisiones en un país en guerra, provocaron que durante los ochenta las políticas macroeconómicas no tuvieran una orientación única ni coherente. Dependiendo de quién estuviese gobernando y de las limitaciones que se estuviesen enfrentando, se adoptaban políticas expansivas o de austeridad y hasta combinaciones de ambas.

La agudización de la crisis sociopolítica provocó que en 1979 muchas empresas cerraran sus operaciones, con lo cual se redujo la tasa de inversión, se perdieron empleos y la economía decreció en cerca de 2 %. Para hacer frente a esa situación, la reacción inicial de las juntas revolucionarias de gobierno instaladas en 1980 consistió en tratar de reactivar la producción y el empleo mediante aumentos en los salarios mínimos, ajustes salariales en el sector público, expansión del crédito y fuertes incrementos en el gasto y en la inversión pública financiados con créditos

otorgados por el BCR y deuda externa.[75] Como consecuencia de esas medidas, ese año el déficit fiscal subió a un nivel equivalente a 7.9 % y la deuda pública externa aumentó de 11.5 % del PIB en 1979 a 13.3 % en 1980.[76] Era evidente, por lo tanto, que esas políticas debían ser complementadas con algunas medidas de austeridad para evitar que el país cayera en situaciones de hiperinflación como las que ya se estaban dando en otros países de América Latina. Una de las primeras medidas adoptadas de este tipo fue la aplicación rigurosa de la *Ley de Control de Transacciones Internacionales*, vigente desde el 30 de mayo de 1962,[77] con el propósito de hacer frente a la dramática escasez de divisas que aquejaba a la economía. Además, para contrarrestar las presiones inflacionarias derivadas de las políticas expansivas, el 22 de diciembre de 1980 se promulgó el decreto n.º 544, correspondiente a la *Ley Temporal de Estabilización Económica*,[78] mediante la cual se establecieron controles de precios para una diversidad de bienes y servicios (granos básicos, servicios y consultas médicas, medicinas, alquileres para oficinas, matrículas y colegiaturas), se rebajaron los alquileres para vivienda y se congelaron los sueldos, salarios y prestaciones de los empleados de los sectores público y privado.[79]

Luego, el 24 de julio de 1981 la JRG promulgó el decreto n.º 762 correspondiente a la creación de la Cuenta Especial de Estabilización y Fomento Económico,[80] con el propósito de proveer recursos que permitieran al Estado «procurar por todos los medios a su alcance la prestación efectiva, oportuna y eficiente de los servicios públicos indispensables». Dicho decreto, conocido como «impuesto de guerra», esta-

75 BCR, *Memoria 1981. XLVIII Ejercicio* (San Salvador: Banco Central de Reserva, 1981). De acuerdo con este documento: «el Banco Central prestó asistencia al sector público, en particular al gobierno central, a fin de dotarlo de los recursos necesarios para la ejecución de sus programas de inversión y compensar en cierta magnitud la pérdida de dinamismo del sector privado» (37-38).

76 CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982. El Salvador* (México: Subsede de la CEPAL, 1983).

77 Nolvia Nery Saca, «Efectos de una devaluación del colón salvadoreño», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 7, n.º 2, (1984): 57-76. Dicha ley establecía que los exportadores estaban obligados a vender sus ingresos de divisas al BCR y que únicamente serían permitidas las importaciones consideradas como prioritarias (alimentos, medicinas, bienes intermedios y de capital, etc.); además de que regulaba la cantidad máxima de divisas que podía ser vendida por motivos de estudios, cuidados médicos, turismo y otros servicios.

78 *Diario Oficial* 241, tomo 269, 22 de diciembre de 1980.

79 Esta ley fue objeto de dos modificaciones y prórrogas que extendieron su vigencia hasta el 30 de junio de 1982, pese a las altas tasas de inflación registradas. La primera, por medio del decreto n.º 729 promulgado el 29 de junio de 1981 y publicado en el *Diario Oficial* 118, tomo 271, de ese mismo día; y la segunda, mediante el decreto n.º 923 promulgado el 22 de diciembre de 1981 y publicado en el *Diario Oficial* 235, tomo 273, del mismo día. Esta última prórroga, sin embargo, permitió que a partir del 16 de febrero de 1982 se pudieran incrementar los sueldos, salarios y prestaciones de los trabajadores públicos y privados hasta en un 10 %, siempre y cuando lo permitieran las condiciones económicas y financieras de las entidades correspondientes.

80 *Diario Oficial* 150, tomo 272, 18 de agosto de 1981.

blecía que esa cuenta especial se financiaría con el pago de ¢ 1.2931 (USD 0.159) por galón de gasolinas facturado.

El 25 de marzo de 1982, la JRG promulgó el decreto n.º 1055,[81] correspondiente a la *Ley del Régimen Monetario*, con el propósito de consolidar en un solo cuerpo la regulación del régimen monetario del país,[82] concentrando, a su vez, en la Junta Monetaria[83] la formulación y dirección de la política estatal en materia monetaria, cambiaria, crediticia y financiera. En abril de ese mismo año, la Junta Monetaria tomó la decisión de elevar las tasas de interés, después de haberlas mantenido congeladas por cuatro años, guiada con poco éxito por cuatro objetivos: a) estimular el ahorro interno, b) aumentar la disponibilidad de recursos crediticios, c) frenar la fuga de divisas y d) crear condiciones para racionalizar el crédito y reorientarlo hacia sectores productivos prioritarios.[84] En julio de ese mismo año, las autoridades monetarias decidieron establecer un sistema de tipo de cambio dual, según el cual las importaciones consideradas esenciales (medicinas, alimentos, materias primas, bienes intermedios y de capital), las importaciones de las entidades estatales y las exportaciones de productos tradicionales (café, algodón, azúcar, camarón y langostino) se mantendrían dentro del tipo de cambio oficial (¢ 2.5 por dólar de los Estados Unidos); mientras que el resto de importaciones, las exportaciones no tradicionales (incluidas las de servicios) y las transferencias unilaterales privadas (remesas, por ejemplo), se liquidarían en un mercado libre o paralelo a un tipo de cambio que para entonces era de aproximadamente ¢ 3.9 por dólar de los Estados Unidos.[85] Ese año también se aumentó de 1.5 % a 3 % la tasa impositiva aplicada a las transacciones inmobiliarias, así como de 1.5 % a 2.5 % la de timbres y papel sellado, se ajustó el pago por las matrículas de automóvil y se actualizaron las tarifas de varias empresas públicas por los servicios prestados, con el propósito de sanear sus finanzas o reducir sus déficits. Estas medidas fueron complementadas con fuertes reducciones a la expansión del crédito al sector público que se prolongaron hasta 1983.

81 *Diario Oficial* 59, tomo 274, 25 de marzo de 1982.

82 Mediante este decreto se derogó, entre otras, la *Ley Monetaria* (1961), la *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador* (1961) y la *Ley de Creación de la Junta Monetaria* (1973).

83 De acuerdo con el artículo 3 de esta Ley, la Junta Monetaria en adelante estaría integrada por el ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (presidente), el ministro de Economía, el ministro de Hacienda, el ministro de Agricultura y Ganadería, el ministro de Comercio Exterior y el presidente del Banco Central de Reserva (secretario).

84 CEPAL, *Notas para el estudio económico…*

85 Ibíd.

En 1983 también se hizo una reforma a la *Ley del Papel Sellado y Timbres* que permitió incrementar las tarifas del 2 % al 4 % en el caso de la venta de materias primas, envases e insumos industriales y; del 2 % al 5 % para la venta del resto de bienes y de los servicios.

En 1984 se abandonaron los esfuerzos en favor de la estabilización y ajuste gradual de la economía y se volvió a las políticas de corte expansionista. Para ese año, el gobierno:

> Formuló un programa de reactivación económica, cuyos lineamientos generales fueron la expansión de la demanda interna, como factor de estímulo del aparato productivo, y el fortalecimiento de la oferta mediante el otorgamiento de incentivos a las actividades productivas, principalmente aquellas de mayor impacto en el proceso de recuperación.[86]

Producto de ello, el gasto corriente del gobierno aumentó ese año al 26 %, la inversión pública en un 35 % y el crédito al sector público en 17.4 %; mientras que el crédito al sector privado solo creció al 9.5 %.[87] Además, con el propósito de contrarrestar los efectos inflacionarios de las nuevas medidas que se estaban impulsando, el 29 de febrero de 1984 se promulgó el decreto legislativo n.º 59, correspondiente a la *Ley Temporal de Estabilización de Precios,*[88] que facultaba al IRA, al Ministerio de Economía y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para establecer precios máximos a los granos básicos, el azúcar y algunos servicios de salud, respectivamente; a la vez que volvía a regular los precios de algunos servicios médicos y hospitalarios, medicinas, arrendamientos de bienes inmobiliarios, cuotas escolares, entre otros.

A mediados de 1985, sin embargo, el gobierno se vio obligado a adoptar nuevamente algunas políticas de carácter restrictivo, tales como, la elevación de los derechos arancelarios de importación a varios productos, la incorporación de una cantidad creciente de rubros importados al mercado paralelo de divisas y la fijación de niveles máximos de utilidad bruta en la comercialización de repuestos y accesorios para vehículos automotores, medida que luego fue derogada.

86 BID, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985* (Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1985).

87 Seminario permanente sobre la economía nacional, «La política económica en El Salvador 1979-1985», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 8, n.º 6 (1985): 381-390, https://bit.ly/37t66Fm.

88 *Diario Oficial* 48, tomo 282, 7 de marzo de 1984. La vigencia de esta ley fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1985 mediante el decreto legislativo n.º 308 del 29 de diciembre de 1984, publicado en el *Diario Oficial* 19, tomo 286, 28 de enero de 1985.

Antes de finalizar el año, se implementaron otras políticas en el área de precios y salarios que en principio estaban orientadas a proteger el poder adquisitivo de los asalariados, pero que realmente tenían el propósito de preparar el terreno para el programa de ajuste previsto para inicios del año siguiente. Así, el 28 de noviembre de 1985 se promulgó el decreto legislativo n.º 191, mediante el cual se otorgó una compensación extraordinaria (aguinaldo) de ¢ 600 a pagarse en diciembre a todos los empleados del sector público;[89] el 17 de diciembre de 1985 se promulgó el decreto legislativo n.º 230, mediante el cual se aumentaron las remuneraciones del personal de la administración pública que percibía sueldos inferiores a ¢ 1500.[90] Cuatro días más tarde, se aprobó el decreto n.º 240, que prorrogó hasta el 30 de junio de 1986 la *Ley Temporal de Estabilización de Precios*.[91] Luego, el 21 de enero de 1986 se aprobaron aumentos en los salarios mínimos para los trabajadores del comercio, la industria y los servicios (decreto n.º 4) para los trabajadores del campo (decreto n.º 5).[92]

Con estos antecedentes, el 22 de enero de 1986 el presidente Duarte presentó públicamente el denominado «Programa de Estabilización y Reactivación Económica» y lo justificó bajo la finalidad de establecer un «modelo socioeconómico que tenga por objetivo el bienestar de todos los salvadoreños». Lo que en realidad buscaba, sin embargo, era poner bajo control los principales desequilibrios macroeconómicos y crear condiciones para la reactivación de la economía, otorgando un mayor protagonismo al sector privado, muy en línea con la filosofía de los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos por la USAID y los organismos internacionales de financiamiento. El programa incluía medidas en cuatro áreas de la política económica: precios y salarios, cambiaria y comercial, fiscal y monetario-crediticia.

En el área de precios y salarios, las medidas ya adoptadas fueron complementadas con otras el 23 de enero de 1986. Una de ellas fue la promulgación del decreto legislativo n.º 262, mediante el cual se introdujeron *Reformas a la Ley de Comercialización y Regulación de Precios*[93] con el propósito de «minimizar en lo posible la espiral inflacionaria» que se veía venir. Las reformas consistían en incrementar

89 *Diario Oficial* 225, tomo 289, 28 de noviembre de 1985.
90 *Diario Oficial* 244 bis, tomo 289, 23 de diciembre de 1985.
91 Ibíd. Esta medida fue prorrogada nuevamente hasta el 31 de enero de 1987 mediante el decreto legislativo n.º 277 (*Diario Oficial* 21, tomo 290, 3 de febrero de 1986).
92 Ambos decretos ejecutivos fueron publicados en el *Diario Oficial* 14, tomo 290, 23 de enero de 1986.
93 *Diario Oficial* 15, tomo 290, 24 de enero de 1986.

de manera sustancial las multas por el incumplimiento de sus disposiciones, que podían llegar hasta el cierre temporal de las empresas, dependiendo de la gravedad de las infracciones cometidas. Otra fue el decreto legislativo n.º 264, que incluía nuevos ajustes a los salarios inferiores a ¢ 1500 de los empleados públicos e incorporaba aumentos para aquellos con salarios de hasta ¢ 3500 que no habían sido beneficiados con el n.º 230.[94] Ese mismo día también se aprobaron sendos acuerdos ejecutivos a iniciativa de los ramos de Hacienda y Economía, mediante los cuales se permitían aumentos en los precios de los productos derivados del petróleo y servicios de transporte, y se ajustaban hacia arriba los precios máximos de alrededor de 30 rubros de la canasta básica de bienes.[95]

La medida más emblemática del programa, sin embargo, fue la adoptada el 22 de enero en el área cambiaria y comercial, que consistió en la unificación del tipo de cambio a una paridad de ¢ 5 por dólar de los Estados Unidos. La adopción de esta medida supuso una depreciación del colón suficiente para permitir la recuperación del nivel que, en términos efectivos reales, tenía en 1980. Simultáneamente, se intensificaron las restricciones cuantitativas a las importaciones y se amplió, por un año, la lista de importaciones prohibidas, la mayoría de los cuales correspondía a bienes de lujo. El BCR estableció, además, una lista de productos no esenciales para cuya importación era indispensable hacer depósitos previos en divisas equivalentes al 100 % de su valor.[96] En contrapartida, y con el objeto de «fomentar las exportaciones de productos industriales, manufacturados, semimanufacturados, agroindustriales, artesanales y agropecuarios fuera del Mercado Común Centroamericano», el 13 de marzo de 1986 se promulgó el decreto legislativo n.º 315, correspondiente a la *Ley de Fomento a las Exportaciones No-Tradicionales*.[97] Los incentivos otorgados mediante esta ley incluían exenciones fiscales de diversa índole (derechos arancelarios de importación aplicados a insumos, materias primas y bienes de capital; impuesto sobre la renta; impuestos sobre activos o el patrimonio) y diferenciadas, de acuerdo con el porcentaje de su producción no tradicional exportable fuera del Mercado Común Centroamericano.

Las medidas adoptadas en el área fiscal buscaban reducir el déficit fiscal a través de reducir el gasto público y de mejorar la recaudación tributaria. La medida

94 Ibíd.

95 Las tarifas del agua, energía eléctrica y servicios de telefonía, sin embargo, permanecieron congeladas por un período indeterminado de tiempo.

96 World Bank, *El Salvador Country Economic Memorandum. Report n.º 5939-ES* (Washington D.C., 1986).

97 *Diario Oficial* 55, tomo 290, 21 de marzo de 1986.

más importante adoptada en este ámbito fue la aprobación, el 28 de enero de 1985, del decreto legislativo n.º 268, correspondiente a la *Ley de Impuesto Temporal a los Ingresos Extraordinarios en Café*.[98] Mediante este decreto se introdujo un impuesto de emergencia de carácter transitorio, adicional al impuesto vigente, equivalente al 15 % del precio de venta FOB por quintal de 46 kilogramos, para tratar de aprovechar los altos precios del grano ese año en los mercados internacionales. Otra medida fue el decreto legislativo n.º 284, aprobado el 31 de enero de 1986, que consolidó todas las reformas que se habían hecho a la *Ley del Papel Sellado y Timbres*,[99] unificando las tarifas por la venta de bienes y servicios al 5 %. Ese mismo día también se aprobó el decreto legislativo n.º 275 correspondiente a la *Ley del Impuesto Selectivo al Consumo*,[100] mediante la cual se establecieron impuestos de entre 20 % y 125 % por el consumo de una gran cantidad de mercancías nacionales y extranjeras de origen agrícola e industrial. Además, se eliminaron las exenciones de impuestos a las instituciones autónomas y se extendió el sistema de retención de impuestos a los profesionales e individuos autoempleados. Complementariamente, el 18 de diciembre de ese mismo año, se promulgó el decreto legislativo n.º 553, correspondiente a la *Ley del Impuesto al Patrimonio*.[101]

Por último, en el área monetario-crediticia, guiado por el objetivo de impedir niveles de inflación superiores al 20 %, el gobierno se comprometió a ponerle límites a la expansión del crédito a nivel global y por disminuir sustancialmente el crédito público. Asimismo, con el propósito de aumentar el ahorro, subió las tasas de interés de los depósitos a 180 días (de 12.5 % a 15 %) y entre 2 y 4 puntos porcentuales a las tasas activas.

Los resultados obtenidos con el «Programa de Estabilización y Reactivación Económica», sin embargo, estuvieron muy lejos de lo esperado. Para la USAID, la deficiencia principal tenía que ver con la unificación del tipo de cambio que, a su criterio, se había establecido a una tasa muy baja. Debido a ello, contrataron expertos en el diseño y la implementación de políticas de estabilización económica y ajuste estructural, con la finalidad de convencer al gobierno de la conveniencia de impulsar un nuevo programa. La USAID incluso retuvo por algún tiempo los desembolsos correspondientes al Fondo para Ayuda Económica (ESF) de 1987 con el fin de presionar al gobierno. Duarte, sin embargo, resistió con éxito la presión y, luego

98 *Diario Oficial* 19, tomo 290, 30 de enero de 1985.
99 *Diario Oficial* 33, tomo 290, 19 de febrero de 1986.
100 *Diario Oficial* 24, tomo 290, 6 de febrero de 1986.
101 *Diario Oficial* 239, tomo 293, 22 de diciembre de 1986.

de realizar gestiones personales ante el presidente Reagan, logró que continuara la ayuda, advirtiendo los posibles efectos desestabilizadores que podría tener la puesta en marcha de un nuevo programa.[102] La consecuencia de su éxito, sin embargo, fue que, desde entonces hasta el final de su administración, las relaciones con la USAID se deterioraron fuertemente. Ilustrativo del desacuerdo y hasta hartazgo de la USAID con la gestión económica de Duarte es que en uno de los párrafos incluidos en su solicitud de ayuda económica para El Salvador ante el Congreso en 1988 decía:

> Sin políticas económicas realistas para ampliar la producción, la inversión y el empleo, no habrá progreso económico y social sustancial en El Salvador [...] Sin la paz y sin políticas económicas más coherentes, El Salvador continuará siendo muy dependiente de la asistencia económica de Estados Unidos [...] El Gobierno de El Salvador debe adoptar políticas más sensibles y buscar asistencia de otros donantes [...] La AID intentará alentar al Gobierno de El Salvador, a través de negociaciones políticas, para que este adopte las medidas de ajuste estructural más importantes para lograr el crecimiento a largo plazo.[103]

Resultados

Tal como se verá más adelante, el conflicto armado le pasó una enorme factura a El Salvador. Hubo más de 75 000 muertos; la pobreza, el desempleo y el subempleo aumentaron de manera sustancial; el poder adquisitivo de los salarios se deterioró severamente, una buena parte de la población fue obligada a abandonar sus lugares de origen y a emigrar; los desequilibrios en el área fiscal y en el sector externo se elevaron a niveles que, sin los enormes volúmenes de ayuda recibidos, hubiesen sido insostenibles; y el sistema financiero entró en un virtual estado de quiebra.

Aun así, las valoraciones sobre los resultados de la «economía de guerra» son objeto de algunas controversias, sobre todo entre quienes parten de que sus objetivos más importantes no eran de índole socioeconómica, sino político-militar. Para

102 Tal era la frustración del presidente Duarte con los resultados del «Programa de Estabilización y Reactivación Económica» y la oposición a uno nuevo que, en una reunión sostenida antes de que el equipo de gobierno saliera a Washington para negociar el ESF de 1987 con USAID, en un tono sarcástico, les dijo: «Yo no vuelvo a devaluar la moneda, prefiero que los gringos me saquen a bazucazos de Casa Presidencial y no el pueblo a pedradas».

103 Citado por Clarence Zuvekas, *Economic Crisis and Recovery in El Salvador, 1978–1992*. Staff Working Papers n.º 8 (Washington D.C.: USAID, 1993), https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabp623.pdf. Traducción nuestra.

los promotores de este «modelo» en Estados Unidos y sus aliados locales, por ejemplo, la estrategia impulsada para salvar a El Salvador constituyó uno de los mayores éxitos en materia de contrainsurgencia durante la guerra fría, a tal punto que el Pentágono la sistematizó, nombrándola *The Salvador Option*. Este es el caso de Roy Prosterman quien, sin tener en cuenta sus resultados socioeconómicos, no dudó en calificar a la reforma agraria como un enorme éxito al afirmar ante el Congreso de los Estados Unidos:

> Con un enorme coraje, y contra todas las probabilidades, ellos han implementado con éxito una de las reformas agrarias de mayor amplitud en América Latina. Su gran éxito ha sobrevivido al ataque de ambos extremos del espectro político: la extrema derecha ataca la reforma agraria porque debilita su poder y privilegios, mientras que la izquierda revolucionaria la ataca porque amenaza su capacidad para atraer el respaldo del campesinado.[104]

Los críticos a este tipo de intervención en los Estados Unidos y El Salvador, a diferencia, cuestionan el apoyo brindado a un régimen al que califican de sanguinario, porque supuestamente llevó la violencia a niveles insospechados, colocando una mancha negra sobre la política exterior norteamericana.[105] Más allá de esas valoraciones, lo cierto es que los costos humanos y socioeconómicos que tuvo que pagar la población salvadoreña por no poder resolver sus diferencias por métodos democráticos fueron gigantescos. Como se verá más adelante, el impacto negativo del conflicto se hizo sentir en casi todos los indicadores económicos y sociales.

Los costos humanos

Sin duda, el mayor costo ocasionado por el conflicto armado en El Salvador fueron las más de 75 000 personas que perdieron la vida. A ello habría que agregar otra proporción enorme de la población que fue víctima directa de lesiones, reclutamientos forzosos, secuestros y torturas; o que sufrió traumas de distinta naturaleza debido a la muerte, desaparición o secuestro de familiares; o que fue víctima de interrogatorios, amenazas y persecuciones; o que experimentó cualquier otro tipo de violación en sus derechos humanos. En los costos humanos se debe incluir, además, a las personas que, debido al conflicto armado, se vieron obligadas a despla-

104 Citado por Crandall, *The Salvador Option…*, 149-159. Traducción nuestra.
105 Crandall, *The Salvador Option…*

zarse de lugar de residencia, o a refugiarse en otro país por temor a perder la vida o por la creciente falta de oportunidades laborales.

Sobre el fenómeno de los desplazados y refugiados, Montes sostenía que, para mediados de los ochenta, cuando menos, la cuarta parte de la población del país se encontraba afectada por esa situación (medio millón de desplazados y 750 000 refugiados en México, Estados Unidos y otros países centroamericanos).[106] Otro estudio, partiendo de los resultados del *Censo de población* de 1992 y de una base de datos sobre las personas que se habían desplazado internamente entre 1978 y 1991, estimó las migraciones internas ocurridas durante la guerra en 802 411 personas.[107] En cuanto a las migraciones internacionales, las estimaciones oficiales indican que se acentuaron en los años setenta, cuando salieron cerca de 290 000 personas, en su mayoría jóvenes, en medio de un clima de creciente inestabilidad social y política, y de grandes dificultades para encontrar empleo. Luego, en los ochenta, ya en medio del conflicto armado, el número de emigrantes, que en su mayoría salieron como refugiados, superó las 540 000 personas (un número parecido a los refugiados contabilizados por Montes), motivadas, sobre todo, por el riesgo de perder la vida, como lo evidencia el hecho de que los municipios y las zonas que aún ahora reportan mayores porcentajes de hogares que reciben remesas coinciden con aquellos en los que la guerra tuvo su principal teatro de operaciones.[108]

Fuerte deterioro de la situación macroeconómica

Uno de los mayores logros del MISI había sido mantener bajo control los principales equilibrios macroeconómicos. A medida que el conflicto armado se avecinaba, sin embargo, la situación macroeconómica comenzó a deteriorarse en todos los ámbitos, pese a los crecientes flujos de ayuda externa que se recibían.

106 Segundo Montes, «La situación de los salvadoreños desplazados y refugiados», *Revista Estudios Centroamericanos, ECA,* 434 (1984), 904-920; y Segundo Montes, «El problema de los desplazados y refugiados salvadoreños», *Revista Estudios Centroamericanos, ECA,* n.º 447-448 (1986), 37-53. En esta última publicación, el autor dice que los refugiados y los desplazados tienen en común el hecho de ser personas que salen de su lugar de residencia como consecuencia de la violencia, del terror y de la guerra; con la diferencia que los primeros emigran hacia otro país y los segundos se asientan en otros lugares del territorio nacional.

107 José David Morán Mendoza, «Guerra y migración interna en El Salvador, 1978-1991» (ponencia presentada en el Seminario Internacional Población del Istmo al fin del milenio, 22 de octubre de 1999), http://ccp.ucr.ac.cr/seminario/pdf/moran.pdf.

108 MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE, *República de El Salvador. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050* (San Salvador, 2010).

Menos inversión en las personas y tendencia a la insostenibilidad fiscal

En el ámbito fiscal, las medidas tributarias impulsadas permitieron que la carga tributaria aumentara de un promedio de 10.5 % del PIB en el MISI a 11.5 % durante la guerra (figura 3.2); y que se modificara su estructura, aumentando la participación promedio en los ingresos tributarios totales del impuesto al papel sellado y timbres a 23.2 % y de los impuestos directos a 27.8 %, y que se continuara reduciendo la de las rentas de importación y la de las bebidas alcohólicas (tabla 3.4).

De manera simultánea, como consecuencia de la enorme cantidad de recursos requeridos para financiar la guerra, las participaciones promedio dentro del gasto público total de las asignaciones a defensa y seguridad y al servicio de la deuda, que durante el MISI fueron de 11.3 % y 3.6 %, aumentaron a 23.8 % y 14.4 %, respectivamente. Por el contrario, la participación promedio de los gastos en salud y educación, que habían llegado a sus niveles más altos durante el MISI, retrocedieron durante el conflicto a 8.1 % y 16.5 %, respectivamente (tabla 3.4).

Aunque la carga tributaria aumentó durante el conflicto armado, los ingresos públicos crecieron mucho menos que los gastos, lo que trajo como consecuencia niveles de déficit fiscal que estuvieron por encima del 8 % del PIB entre 1980 y 1982. Estos niveles hubiesen sido insostenibles, de no ser porque, como ya se mencionó, la ayuda económica poco a poco comenzó a hacerse cargo de suplir gran parte de las necesidades del Estado salvadoreño. Sanahuja Perales estima que la ayuda estadounidense recibida por El Salvador durante la guerra anduvo entre el 20 % y el 30 % del presupuesto del gobierno.[109] No obstante, según el *Informe Leach*, para 1985, la ayuda fue de tal magnitud, que llegó a representar el 15 % del PIB y el 55 % del presupuesto gubernamental.[110] Las dificultades para mantener esos niveles de ayuda fueron usadas también para presionar al gobierno salvadoreño a adoptar algunas políticas de estabilización que permitieron disminuir del déficit fiscal durante la segunda mitad de los ochenta, a medida que se reducía la cooperación (figura 3.3).

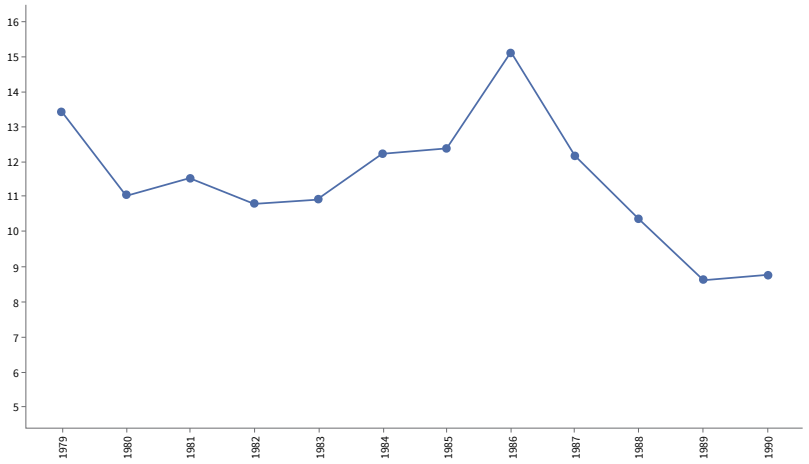
La reacción inicial de las juntas revolucionarias de gobierno que se instalaron luego del estallido de la guerra fue financiar los gastos extraordinarios con créditos internos otorgados por el BCR y tratar de reactivar la producción y el empleo con financiamiento de la banca multilateral. Como consecuencia de ello, la deuda pública expresada como porcentaje del PIB aumentó de 18.5 % en 1979 a 52 % en

109 Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

110 Jim Leach, Mark O. Hartfield y George Miller, *Bankrolling Failure: United States Policy in El Salvador and the urgent need for reform: A Report for the Arms Control and Foreign Policy Caucus* (Washington: US Congress, 1985) citado en Sanahuja Perales, «La ayuda norteamericana».

1986, para luego tender a reducirse, con algunos altibajos (figura 3.4). En este caso, al igual que con el déficit fiscal, los niveles de deuda pública no se incrementaron más debido a los enormes volúmenes de ayuda estadounidense.

Figura 3.2. *Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1979-1990



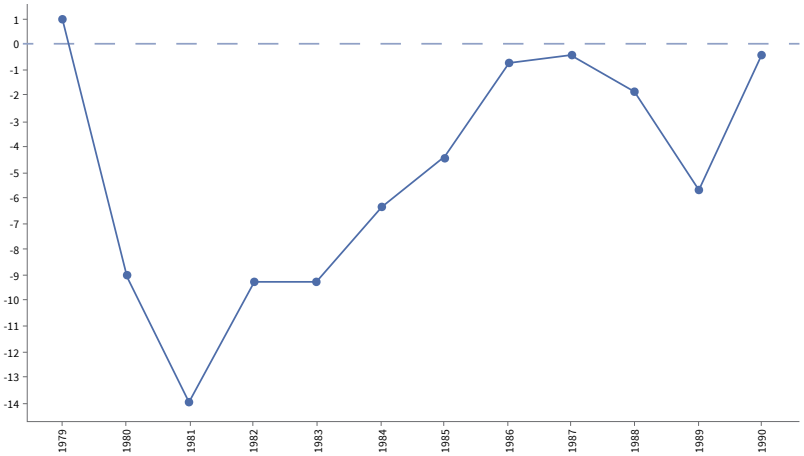
Fuente: Elaborado con información de los informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

Tabla 3.4. *Composición promedio de los ingresos tributarios y los gastos del gobierno central.* El Salvador, 1980-1990 (En porcentajes)

Ingresos		Gastos	
Rubro	**%**	**Rubro**	**%**
Rentas de importación	9.9	Agricultura	7.1
Rentas de exportación	19.3	Defensa y seguridad	23.8
Renta de licores	6.2	Servicio de la deuda	14.4
Papel sellado y timbres	24.0	Fomento/obras públicas	10.5
Impuestos directos	27.8	Instrucción/educación	16.5
• Impuesto sobre la renta	21.5	Beneficiencia/salud	8.1
Otros tributos	12.8	Otros	19.6
Total	**100.0**	**Total**	**100.0**

Fuente: Elaborado con información de los informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

Figura 3.3. *Déficit fiscal como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1980-1990



Fuente: Elaborado con información de los informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

Sector externo: de la dependencia del café a la dependencia de las remesas

Junto al deterioro de las finanzas públicas, durante la guerra también se empezaron a complicar las cuentas en el sector externo, tanto por causas externas como por una diversidad de dificultades internas. Entre 1979 y 1982, por ejemplo, la economía experimentó un fuerte deterioro en los términos de intercambio, debido a que el precio del petróleo aumentó en un 142 %, mientras que los precios de café disminuyeron en un 13 % (tabla 3.5). A su vez, las tasas de interés en los mercados internacionales aumentaron en más del 100 % con respecto a 1978.[111]

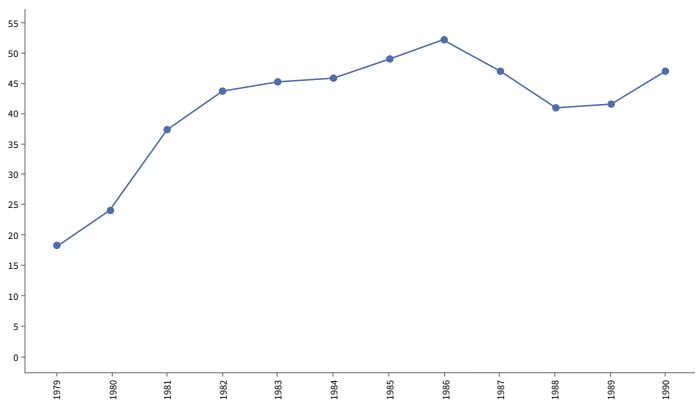
A nivel interno, el impacto más grande provino de la fuerte caída en la producción y las exportaciones de café y de la casi desaparición del cultivo del algodón. En el caso del café, la tabla 3.5 muestra que la producción se redujo de 4.1 millones de quintales en 1979 a 2.3 en 1986, aunque luego se recuperó, llegando a 3.6 millones de quintales en 1990. La caída en las exportaciones de este rubro, sin embargo, fue de más del 60 %, ya que pasaron de USD 685 millones en 1979 a USD 261.3 millones en 1990. Esta drástica caída, según las principales asociaciones cafetaleras del país, se debía a que el INCAFE efectuaba malos negocios en el exterior, generaba pérdidas en divisas, inducía al pago de más impuestos, pagaba precios

111 Julieta Fuentes y Marlene Tobar, «Análisis del ciclo económico salvadoreño», *Boletín Económico* (Banco Central de Reserva), n.º 154 (2003), https://bit.ly/3qHGfQQ.

bajos y retardaba los pagos, desincentivando a los cafetaleros.[112] El Instituto de Investigaciones Económicas (INVE), sin embargo, sostenía que la crisis imperante no era únicamente del sector de café, sino de todos los sectores en la economía. Añadía que la crisis de la caficultura se explicaba también por las dificultades para atender las fincas y las pérdidas en las cosechas que ocasionaba el mismo conflicto armado, así como por algunos problemas particulares del sector, tales como la caída en los precios internacionales,[113] las plagas y el incremento en los costos de producción.[114]

Más aguda aun fue la caída en las exportaciones de algodón, las cuales casi desaparecieron, al pasar de USD 84.6 millones en 1980 a USD 1.3 millones en 1990. En este comportamiento influyó no solo la extensión del conflicto armado en zonas importantes de producción, sino también la caída en los precios internacionales, su sustitución por el cultivo de granos básicos luego de la reforma agraria y los costos crecientes requeridos para el control de plagas, entre otros.[115]

Figura 3.4. *Deuda del gobierno central como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1979-1990



Fuente: Elaborado con información de las memorias e informes sobre la gestión financiera del Estado del Hacienda (varios años).

112 Instituto de Investigaciones Económicas, «Estatización versus privatización. El caso del INCAFÉ», *Revista Coyuntura Económica* 3, n.º 21-22 (1988), 2-8. En este documento se recogen expresiones usadas por líderes de las gremiales cafetaleras para justificar la abolición del INCAFE publicadas en *El Diario de Hoy* del 19 de agosto de 1988.

113 De hecho, tal como puede observarse en la tabla 3.5, a partir de 1986, los precios del café experimentan una caída drástica.

114 Instituto de Investigaciones Económicas, «Estatización versus privatización».

115 Alfonso Goitia, «La crisis algodonera en El Salvador: tendencias y perspectivas», *Revista Realidad Económico-Social,* n.º 6 (1988), 477–525.

Obsérvese en la tabla 3.6 que, aunque en menor medida, también descendieron las exportaciones no tradicionales, lo cual se debió principalmente a las mayores dificultades que hubo durante el conflicto para comerciar con los otros países centroamericanos.

Tabla 3.5. *Producción, precios y exportaciones de café.* El Salvador, 1978- 1990 (Índice 1979 =100)

Año	Producción (miles de quintales oro)	Índice	Precio por quintal (USD)	Índice	Exportaciones (millones USD)	Índice
1978	3521.5	85.4	160.7	107.0	433.0	63.2
1979	4125.0	100.0	150.2	100.0	685.0	100.0
1980	4093.5	99.2	153.7	102.4	615.2	89.8
1981	3587.0	87.0	147.8	98.5	452.6	66.1
1982	3897.4	94.5	130.9	87.2	402.6	58.8
1983	4213.0	102.1	113.1	75.3	410.5	59.9
1984	4112.6	99.7	128.6	85.6	449.8	65.7
1985	2921.7	70.8	156.7	104.3	463.7	67.7
1986	2324.3	56.3	84.6	56.4	546.8	79.8
1987	3054.8	74.1	55.7	37.1	351.5	51.3
1988	3262.2	79.1	68.9	45.9	358.0	52.3
1989	1972.2	47.8	68.0	45.3	256.2	37.4
1990	3636.5	88.2	80.7	53.7	261.3	38.2

Fuente: Elaborado con información estadística del INCAFE y del Consejo Salvadoreño del Café.

Tabla 3.6. *Exportaciones de bienes FOB.* El Salvador, 1980-1990 (En millones de USD)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Totales	1075.3	798.0	699.6	758.0	725.9	695.1	754.9	590.9	608.8	557.5	580.2
Tradicionales	726.0	537.1	481.8	519.8	505.0	525.7	593.6	386.4	396.2	283.3	296.2
Café	615.2	452.6	402.6	410.5	449.8	463.7	546.8	351.5	358.0	256.2	260.2
Algodón	84.6	53.6	45.2	55.4	9.1	29.0	4.5	2.3	3.0	0.8	1.3
Azúcar	13.4	14.8	15.9	40.1	25.9	23.2	25.3	12.1	19.2	15.1	20.3
Camarón	12.8	16.0	18.2	13.8	20.2	9.8	17.0	20.5	16.0	11.2	14.4
No tradicionales	349.3	260.9	217.7	238.2	220.9	169.4	161.3	204.5	212.6	274.2	284

Fuente: CEPAL, *Istmo centroamericano*…, 84 (cuadro 3.11).

Como consecuencia de la caída de las exportaciones y de la tendencia creciente de las importaciones, la balanza comercial de la economía salvadoreña, que fue abrumadoramente superavitaria (exportaciones mayores que las importaciones) durante el MAE y de manera predominante durante el MISI, se volvió deficitaria a partir de 1981. Obsérvese en la figura 3.5 que todavía para 1980 el país registró un saldo comercial favorable equivalente al 3.1 % del PIB; para el año siguiente, el saldo fue ya negativo, del orden del 5.5 % del PIB; para 1987 el déficit había subido al 9.8 % y para 1990 al 14.2 %. Obsérvese, además, que a medida que se reducía el peso de las exportaciones en el PIB y que aumentaba el déficit comercial, crecía también la importancia macroeconómica de las remesas, las cuales pasaron de representar el 2.9 % del PIB en 1979 a 6.9 % del PIB en 1990. Cabe mencionar que 1990 es también el primer año en el que el valor de las remesas supera el valor de las exportaciones de café, convirtiéndose en la principal fuente de divisas de la economía salvadoreña.

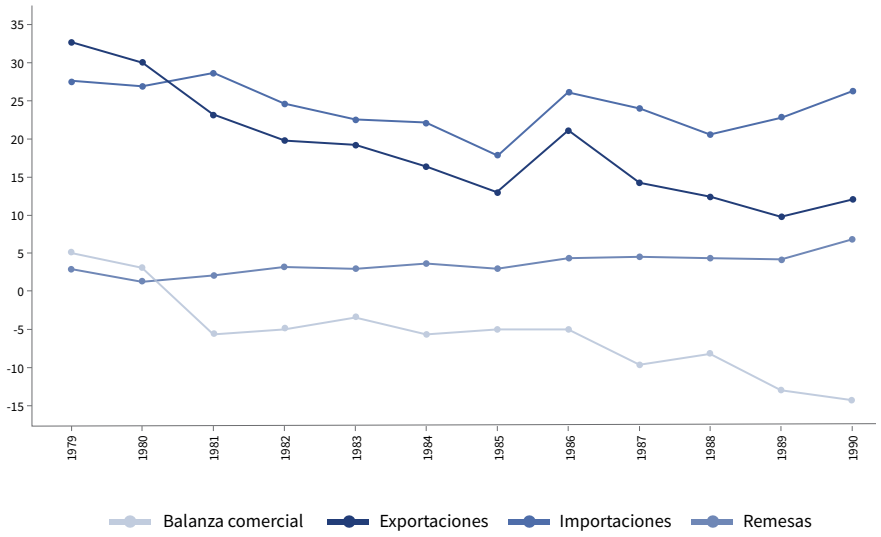
Destrucción de capital físico y caída del ahorro y la inversión

Durante el conflicto armado se destruyó y deterioró una parte importante de la infraestructura básica del país. Estimaciones conservadoras de la CEPAL indican que los costos de reparación de las obras dañadas superaban los USD 1500 millones de la época, a lo que habría que añadir que, durante al menos una década, se interrumpió la ampliación de la infraestructura social básica.[116] Además, el 10 de octubre de 1986 un potente terremoto sacudió el área metropolitana de San Salvador dejando como saldo 1500 muertos, más de 10 000 heridos, una quinta parte de la población metropolitana sin techo y daños materiales estimados en cerca de USD 900 millones, equivalentes a la cuarta parte del PIB del país.[117] Esta pérdida de capital se complementó con una reducción de las tasas de ahorro interno bruto y de inversión o formación bruta de capital fijo (FBCF) que alcanzaron un valor promedio con relación al PIB durante la guerra de 6.4 % y 13.2 %, respectivamente (figura 3.6). La tasa de ahorro nacional neto, por su parte, registró un valor promedio de 8.3 % del ingreso nacional bruto (INB).

116 CEPAL, *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz* (México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993), http://hdl.handle.net/11362/27053.

117 CEPAL, *El terremoto de 1986 en San Salvador: daños, repercusiones y ayuda requerida* (México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1986), http://hdl.handle.net/11362/26721.

Figura 3.5. *Exportaciones, importaciones, saldo de la balanza comercial y remesas como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1978-1990



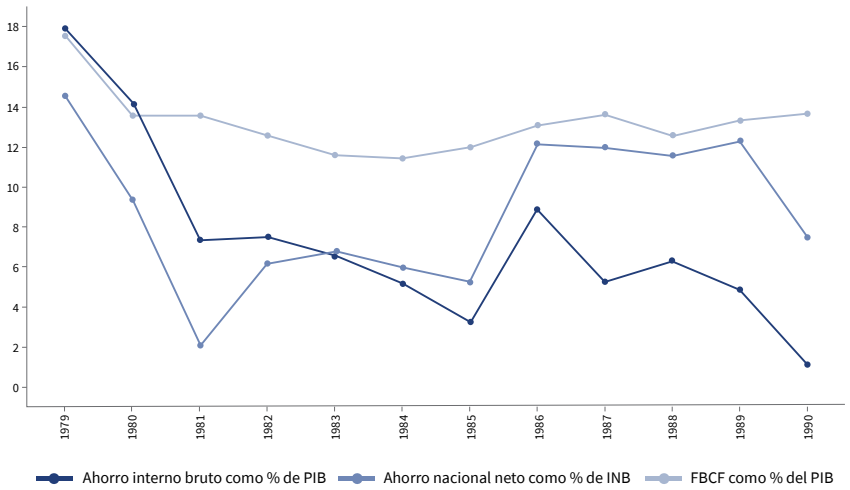
Fuente: Elaborado con información del BCR.

Drástica reducción del ingreso per cápita

El crecimiento económico y el desarrollo social dejaron de ser prioridad en El Salvador con el estallido de la guerra, el deterioro de los términos de intercambio, la subida de las tasas de interés en los mercados internacionales y el debilitamiento del proceso de integración económica regional, derivado de que cada país trató de enfrentar la crisis mundial con medidas unilaterales en los ámbitos comercial, cambiario y fiscal. De hecho, el golpe combinado sobre la economía de la crisis económica internacional y el conflicto armado al principio fue tan grande que, entre 1979 y 1982, el PIB se contrajo en un 24 % y el PIB per cápita casi en un 25 % (tabla 3.7). En los años siguientes se comenzaron a registrar tasas de crecimiento económico positivas, pero bajas, de tal manera que para 1990 el PIB per cápita aún era un poco más de 22 % inferior al alcanzado en 1979 y casi similar al que había alcanzado el país en 1955.[118]

118 CEPAL, *La economía salvadoreña…*

Figura 3.6. *Tasas de ahorro interno bruto, ahorro nacional neto e inversión como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1979-1990



Fuente: Elaborado con información de los World Development Indicators del Banco Mundial, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

Tabla 3.7. *PIB por habitante y tasas de crecimiento del PIB.* El Salvador, 1979-1990 (Índice 1979=100)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PIB por habitante	100.0	91.2	80.9	75.2	76.8	77.8	78.2	77.3	77.9	77.6	76.8	77.7
Crecimiento PIB	-2.6	-9.8	-10.2	-6.3	1.5	1.3	0.6	0.2	2.5	1.8	1.0	4.8

Fuente: Elaborado con información de la CEPAL, *La economía salvadoreña…* e *Istmo centroamericano…*

Asimismo, la guerra y el clima de inseguridad interrumpieron la inversión productiva y provocaron la migración de cientos de miles de salvadoreños al extranjero y al interior del país, en busca de mejores condiciones de vida, lejos de la violencia.

Altas tasas de inflación, deterioro de los salarios reales y menor creación de empleos

Un problema bastante nuevo en El Salvador, que se acentúo durante el período del conflicto armado, fue el de las tasas de inflación, que históricamente fueron bajas por más de cuatro décadas, pero que, desde la segunda mitad de los años setenta, comenzaron a registrar valores superiores a 10 %, superando a las tasas

internacionales. Como puede observarse en la figura 3.7, entre 1979 y 1984, el país registró tasas de inflación que oscilaban entre el 11 % y el 17 %, pero en 1985 pegó un salto a 22.3 %, como consecuencia de haber subido los derechos arancelarios de importación a muchos bienes de consumo y de haber trasladado una cantidad significativa de rubros importados al mercado paralelo de divisas. El nivel de inflación más alto (31.9 %), sin embargo, se registró al año siguiente como consecuencia de la unificación del tipo de cambio a una paridad de ¢ 5 por dólar de los Estados Unidos.[119] En los años siguientes, hasta 1990, las tasas de inflación bajaron a un promedio de aproximadamente 21 %, con una clara tendencia a disminuir, pero siempre con valores bastante superiores a la inflación internacional.

Las altas tasas de inflación, sin embargo, no fueron acompañadas de incrementos proporcionales en los salarios, lo cual trajo como consecuencia un fuerte deterioro en su poder adquisitivo. La figura 3.8 muestra que, entre 1978 y 1990, el salario mínimo agropecuario perdió el 71.4 % de su poder adquisitivo; mientras que el salario mínimo pagado en el sector comercio perdió el 65.4 %. Esto indica que la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores con salario mínimo durante la guerra fue tres veces superior a lo que perdió en promedio el total de la población, medido a través de la reducción de PIB por habitante.

Por otra parte, como era lógico, la cantidad de empleos formales se redujo de un promedio anual de 16 500 en los años setenta, a solo 5900 en los ochenta; aunque, debido a la intensificación de las migraciones internacionales, el porcentaje de integrantes de la PEA con acceso al ISSS se mantuvo en alrededor de 15 %. Lo que aumentó fue la tasa de subempleo que en 1980 era del 49 % y en 1992 de 53.6 %.

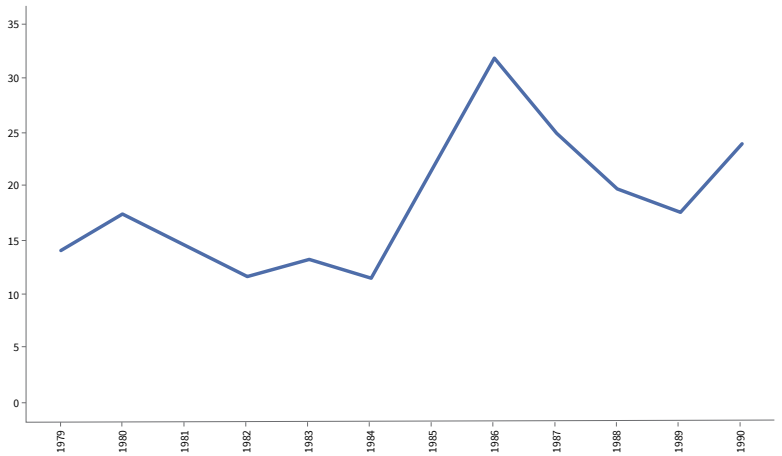
Pobreza y desigualdad

Aunque durante el período del conflicto armado se contrajo la economía, se disparó la inflación y se acentuaron los desequilibrios macroeconómicos, el efecto redistributivo de la reforma agraria, la ayuda estadounidense y el impacto de las migraciones y las remesas permitieron que los indicadores de pobreza y desigualdad no se deterioraran de manera significativa. En el caso de las tasas de pobreza, la información presentada en la tabla 3.8 muestra que disminuyó entre 1980 y 1985, pero que aumentó en la segunda mitad de la década. El problema, sin embargo, radica en

119 La tasa oficial anterior que se mantuvo por casi cinco décadas fue de ¢ 2.50 por dólar de los Estados Unidos.

que la CEPAL hizo los cálculos de las tasas de pobreza para 1980 usando una canasta alimentaria de 2900 calorías, mientras que para 1985 y 1988, utilizó una de 2200 calorías.[120] Hecha esta aclaración, los datos muestran que los niveles de pobreza en el área urbana tendieron a incrementarse hasta 1990 y que en el área rural los niveles en 1991 aún eran superiores que en 1985.

Figura 3.7. *Tasa de inflación promedio anual.* El Salvador, 1979-1992 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información del Banco Mundial, https://data.worldbank.org/.

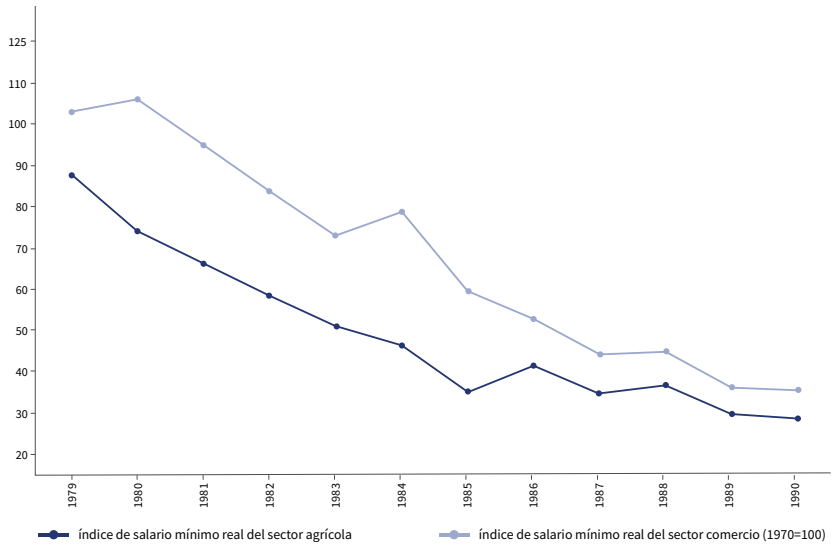
Tabla 3.8. *Porcentaje de hogares pobres, en pobreza extrema y en pobreza relativa.* El Salvador, 1980-1991

Año	Total de hogares pobres			Pobreza extrema			Pobreza relativa		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
1980	68.1	57.6	76.4	50.6	44.5	55.4	17.5	13.1	21.0
1985	55.2	47.4	62.7	26.4	21.5	31.1	28.8	25.9	31.6
1988		60.9			29.2			31.7	
1990		63.0			30.7			32.3	
1991	59.7	53.8	66.1	28.2	23.3	33.6	31.5	30.5	32.5

Fuente: Elaborado con información de la CEPAL, *Notas para el estudio…* para 1980; de la CEPAL, *El Salvador: el estado de la pobreza…* para 1985, 1988 y 1990; y de la DIGESTYC, *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1991* para 1991.

120 CEPAL, *El Salvador: el estado de la pobreza y lineamientos de política para afrontarla* (México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990). Según este documento, si para 1988 se hubiera utilizado la canasta de 1980, la población en estado de pobreza en el área urbana no hubiera sido de 60.9 %, sino de 84 %.

Figura 3.8. *Índice de salarios mínimos reales en los sectores agrícola y comercio.* El Salvador, 1978-1990



Fuente: Elaborado con información del BCR, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (varios años).

En el caso de la desigualdad, la tabla 3.9 muestra que en 1979 la distribución del ingreso era tan concentrada que, el 20 % más pobre solo percibía el 2 % del ingreso nacional, mientras que el 20 % más rico recibía el 66 % del mismo. Durante la guerra, el 20 % más pobre aumentó su participación dentro del ingreso nacional, a tal punto que, en 1992, percibía el 3.2 %, mientras que el 20 % más rico la redujo de 66 a 54.5 %. Paradójicamente, el coeficiente de Gini se incrementó de 48.4 en 1980 a 54.0 en 1991, mostrando que fuera del impacto de la redistribución de tierras, la tendencia hacia la concentración del ingreso continuó.

Tabla 3.9. *Distribución del ingreso.* El Salvador, 1979 y 1992 (En porcentaje del ingreso total)

Año	20 % más bajo	30 % bajo la mediana	30 % sobre la mediana	20 % más alto
1979	2.0	10.0	22.0	66.0
1992	3.2	13.8	28.7	54.3

Fuente: Tomado de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013.*

Tabla 3.10. *Indicadores sociales seleccionados.* El Salvador, 1979 y 1992

Indicador	1979	1992
Tasa de matrícula primaria (por cada mil habitantes)	163	151.1
Tasa de alfabetización de adultos (en porcentaje)	65.4	74.0
Tasa de mortalidad general (por mil habitantes)	10.4	7.5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	79.7	42.5
Déficit habitacional total (en porcentaje)	70.0 *	57.0
Déficit habitacional urbano (en porcentaje)	47.8*	25.9
Déficit habitacional rural (en porcentaje)	89.0*	84.4
Acceso a alumbrado eléctrico en el área urbana	86.0*	94.0
Acceso a alumbrado eléctrico en el área rural	18.0*	48.0
Abastecimiento de agua por cañería en el área urbana	69.0*	74.0
Abastecimiento de agua por cañería en el área rural	6.0*	7.0
Acceso a servicio sanitario (inodoro) en el área urbana	62.0*	65.0
Acceso a servicio sanitario (inodoro) en el área rural	3.0*	3.0
Vivienda con paredes de concreto en el área urbana	37.0*	73.0
Vivienda con paredes de concreto en área rural	11.0*	24.0

* Datos correspondientes a 1978.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DIGESTYC, *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1978* y del *Censo de población y vivienda* de 1992.

Indicadores de educación, salud y vivienda: resultados diversos

En cuanto a los indicadores de educación, salud y vivienda, hubo algunos que mejoraron durante el conflicto armado y otros que se deterioraron.

La tasa de matrícula primaria, por ejemplo, se redujo de 163 por cada 1000 habitantes en 1979 a 124 en 1981, pero luego se recuperó hasta llegar a 151.1 en 1992. Por el contrario, entre 1979 y 1992, la tasa de alfabetismo adulto aumentó de 65.4 % a 74 %; la tasa de mortalidad general, de 10.4 muertes por cada mil habitantes a 7.5 y la tasa de mortalidad infantil de 79.7 defunciones de niños menores de un año por cada 1000 nacidos vivos a 42.5. La esperanza de vida al nacer aumentó de 57.2 años en el quinquenio 1975-1980 a 63.1 años en el quinquenio 1985-1990. Entre 1980 y 1992, el porcentaje de familias en condiciones de déficit habitacional a nivel nacional se redujo de 70 % a 57 % (de 47.8 % a 25.9 % en el área urbana y de 89 % a 84.4 % en el área rural). Producto de ello, a pesar del terremoto de 1986, se elevaron los porcentajes de familias con acceso a alumbrado eléctrico, a servicio de agua potable y a servicio sanitario, siempre con progresos mayores en el área urbana que en el área rural (tabla 3.10).

Bibliografía

Aguiluz Ventura, René Alberto. «El problema agrario en El Salvador: de la modernización a la reforma agraria, 1948-1979». Tesis de licenciatura. Universidad de El Salvador, 2014. https://ri.ues.edu.sv/id/eprint/5663.

Álvarez Córdova, Enrique. «Enfoque sobre la Reforma Agraria». *Revista de la Fuerza Armada 3,* n.º 8 (1970).

Artiga-González, Álvaro. *El sistema político salvadoreño.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.

Asamblea Legislativa. *Memoria del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria.* San Salvador: Departamento de Prensa de la Asamblea Legislativa, 1970.

BCR. *Memoria 1981.* XLVIII Ejercicio. San Salvador: Banco Central de Reserva, 1981.

BID. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985.* Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 1985.

CEPAL, *Istmo centroamericano: Series históricas macroeconómicas.* México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1996. https://bit.ly/3tMA5kB.

CEPAL. *El Salvador: el estado de la pobreza y lineamientos de política para afrontarla.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990.

CEPAL. *El terremoto de 1986 en San Salvador: daños, repercusiones y ayuda requerida.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1986. http://hdl.handle.net/11362/26721.

CEPAL. *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993. https://bit.ly/3M65N2H.

CEPAL. *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982. El Salvador.* México: Subsede de la CEPAL, 1983.

Chávez Velasco, Waldo. *Lo que no conté sobre los presidentes militares.* San Salvador: Índole Editores, 2006.

Colindres, Eduardo. «La reforma agraria fue gracias a Reagan y no por Duarte». *La Prensa Gráfica*, 4 de junio de 2016.

Crandall, Russell. *The Salvador Option: The United States in El Salvador, 1977–1992.* Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Cuenca, Breny. *El poder intangible. La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta.* Managua: CRIES/PREIS, 1992.

«Extracto de la conferencia sobre la reforma agraria en El Salvador dictada por Roy Prosterman», *El Salvador News Gazzette*, 5 de mayo de 1980.

Fuentes, Julieta y Marlene Tobar. «Análisis del ciclo económico salvadoreño». *Boletín Económico* (Banco Central de Reserva), n.º 154 (2003). https://bit.ly/3uA8HWe.

Goitia, Alfonso. «La crisis algodonera en El Salvador: tendencias y perspectivas». *Revista Realidad Económico-Social*, n.º 6 (1988): 477–525.

Greeni, Héctor. «El Salvador en la década de los años 70: Las oportunidades perdidas». *Revista Teoría y Praxis* 12, n.º 25 (2014): 67-91. https://bit.ly/389Znkg.

Handal, Shafik Jorge. «La reforma agraria y el desarrollo independiente». *Revista La Universidad,* n.º 4 (1967): 77-93. https://bit.ly/3vMRjQe.

Ibisate, Francisco Javier. «El programa de ajuste estructural: una herencia difícil», *Revista Realidad Económico-Social*, n.º 15 (1990): 215-239.

Instituto de Investigaciones Económicas. «Estatización versus privatización. El caso del INCAFÉ». *Revista Coyuntura Económica* 3, n.º 21-22 (1988), 2-8.

Johnston, Bruce F. y Mellor, John W. «El papel de la agricultura en el desarrollo económico». *Revista El Trimestre Económico* 29, n.º 114 (1962): 279-307.

Leach, Jim, Mark O. Hartfield y George Miller. *Bankrolling Failure: United States Policy in El Salvador and the urgent need for reform: A Report for the Arms Control and Foreign Policy Caucus.* Washington: US Congress, 1985.

MAG. *Fundamento y perspectivas del proceso de reforma agraria en El Salvador.* San Salvador: CORAN, 1981.

MAG. *Plan Agropecuario 1981/1983.* San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1981.

MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE. *República de El Salvador. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050.* San Salvador, 2010.

MIPLAN. *Plan Trienal 1981-1983.* San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1981.

Molina, Arturo Armando. «Mensaje de toma de posesión de la Primera Magistratura de la Nación, el 1.o de julio de 1972». *La Prensa Gráfica,* 2 de julio de 1972.

Montes, Segundo. «El problema de los desplazados y refugiados salvadoreños». *Revista Estudios Centroamericanos* ECA, n.º 447-448 (1986), 37-53.

Montes, Segundo. «La situación de los salvadoreños desplazados y refugiados». *Revista Estudios Centroamericanos* ECA, n.º 434 (1984), 904-920.

Montes, Segundo. «La tierra, el epicentro de la crisis». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales,* 9, n.º 4 (1986): 240-256.

Morán Mendoza, José David. «Guerra y migración interna en El Salvador, 1978-1991». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Población del Istmo al fin del milenio, 22 de octubre de 1999. http://ccp.ucr.ac.cr/seminario/pdf/moran.pdf.

PAR. *Programa de Gobierno del Partido de Acción Renovadora para el Período 1967-1972.* San Salvador, 1966.

PDC. «Lineamientos generales sobre una reforma agraria en El Salvador». Ponencia presentada por el Partido Demócrata Cristiano en el Primer Congreso Nacional sobre Reforma Agraria de El Salvador. *Revista La Universidad,* n.º 1 (1970): 47-48. https://bit.ly/3Km9LDk.

Pelupessy, Wim. «La economía política del ajuste estructural». *Revista Realidad Económica y Social,* n.º 15 (1990): 241-274. https://bit.ly/3qJIqn8.

Pleitez, William. «Reforma agraria y desarrollo económico: un examen crítico de la experiencia salvadoreña». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 4 (1986): 211-239.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

PR 9 de Mayo. «Situación agraria en El Salvador». Ponencia presentada por el Partido Revolucionario 9 de Mayo (en organización). *Revista La Universidad,* n.º 1 (1970): 41-44. https://bit.ly/3Km9LDk.

Rosa, Herman. *AID y las transformaciones globales en El Salvador.* Managua: CRIES, 1993.

Saca, Nolvia Nery. «Efectos de una devaluación del colón salvadoreño». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 7, n.º 2, (1984): 57-76.

Sanahuja Perales, José Antonio. «La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992». Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1996. https://eprints.ucm.es/id/eprint/4036/1/T20925.pdf.

Schwarz, Benjamin. *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador: The Frustrations of Reform and Illusions of Nation Building.* Santa Mónica, California: Rand, 1991.

Seligson, Mitchel; William Thiesenhusen; Malcolm Childress; y Roberto Vidales. *Análisis de la política agraria de El Salvador. Estudio de la tenencia de la tierra.* Preparado para el Proyecto de Análisis de la Política Agraria, Etapa II (APAP) y la USAID/El Salvador, 1992. https://bit.ly/3INrpys.

Seminario permanente sobre la economía nacional, «La política económica en El Salvador 1979-1985», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 8, n.° 6 (1985): 381-390, https://bit.ly/37t66Fm.

Strasma, John. «Unfinished Business: Consolidating Land Reform in El Salvador». En *Searching for Agrarian Reform in Latin America,* editado por William C. Thiesenhusen. New York: Unwin Hyman, 1989.

Turcios, Roberto. *Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016.* San Salvador: Heinrich Böll Stiftung, 2017.

Urioste, Ricardo y Alvarado, David. «Acerca de la injusticia de la actual forma de tenencia de la tierra». Ponencia de la Curia Metropolitana. *Revista La Universidad,* n.º 1 (1970): 17-25. https://bit.ly/3Km9LDk.

Van der Borgh, Chris. *Cooperación externa, gobierno local y reconstrucción posguerra: la experiencia de Chalatenango, El Salvador.* Amsterdam: Rozemberg, 2003.

World Bank. *El Salvador Country Economic Memorandum. Report n.º 5939-ES.* Washington D.C., 1986.

Zuvekas, Clarence. *Economic Crisis and Recovery in El Salvador, 1978–1992*. Staff Working Papers n.º 8. Washington D.C.: USAID, 1993. https://bit.ly/3pRwsHE.

4

Del consenso de Washington al modelo de promoción de exportaciones (MPE)… de mano de obra

Contexto

En 1985, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) fue pionera en El Salvador en sostener que el pobre desempeño que para entonces registraba la economía no se debía exclusivamente a adversidades relacionadas con el entorno (conflicto armado, sequías, inundaciones, entre otras). A su juicio, la naturaleza, la profundidad y la duración de la crisis también eran, en gran parte, el reflejo de sus propias características estructurales. Estas no habían sido modificadas porque el país no había contado con un modelo económico capaz de compatibilizar sus necesidades de crecimiento robusto y sostenido con las posibilidades reales de la economía, especialmente tomando en cuenta su pequeñez y alto nivel de apertura hacia el exterior.

Para FUSADES,[1] la crisis, en sus diversas dimensiones, había puesto de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo seguido por el país, basado en la agroexportación de unos cuantos productos y en la sustitución de importaciones dentro del marco del Mercado Común Centroamericano. En congruencia con su diagnóstico, FUSADES planteó la necesidad de establecer un nuevo modelo económico que garantizara un crecimiento liderado por las exportaciones y trazó los lineamientos generales de una estrategia para alcanzar dicho objetivo. Tales planteamientos, aunque novedosos para El Salvador, no eran más que una manifestación de la ola de pensamiento neoliberal que comenzó a propagarse en

1 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo económico en El Salvador: lineamientos generales de una estrategia* (San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 1985).

América Latina desde mucho antes de los años ochenta y que se consolidó en los años noventa.

Los orígenes se remontan a un acuerdo de cooperación de 1956 a 1961 entre la Pontificia Universidad Católica de Chile con la Universidad de Chicago, en la cual Milton Friedman y Arnold Harberger eran profesores. Producto de este acuerdo, alrededor de 25 economistas chilenos realizaron estudios de posgrado en la Universidad de Chicago y se convirtieron en propagadores y referentes de la corriente de pensamiento conocida como la Escuela de Economía de Chicago, caracterizada por defender el libre mercado y cuestionar fuertemente el pensamiento económico keynesiano. Estos economistas, conocidos luego como los «Chicago Boys», se dedicaron inicialmente a la academia, desde donde trabajaron en la creación de una visión alternativa a los cambios socioeconómicos promovidos por la Unidad Popular y la Democracia Cristiana. Posteriormente, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), varios de ellos ocuparon posiciones claves en el gobierno, desde donde implementaron una diversidad de políticas liberales: recortes y racionalización del gasto público, control estricto de la política presupuestaria, drásticas reducciones del crecimiento de la masa monetaria, simplificación de la estructura tributaria, liberalización financiera, flexibilización del mercado laboral, reducción drástica del proteccionismo arancelario y no arancelario, desregulación de algunas actividades, eliminación de controles de precio, fomento de la inversión extranjera, privatización de una diversidad de empresas públicas, entre otras.[2]

La influencia de Friedman sobre los ministros chilenos del gobierno de Pinochet de los años setenta y ochenta se evidenciaba, según Jürgen Westphalen,[3] incluso en el discurso ideológico. Por ejemplo, Friedman sostenía que el ámbito de acción del gobierno «debe ser limitado. Su principal función debe ser proteger la libertad […] preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados y promover la competencia en los mercados».[4] De manera similar, el ministro chileno de Hacienda

2 «Chicago boys», *Wikipedia*, revisado el 20 de septiembre de 2021, https://bit.ly/35lI7Yi.

3 Jürgen Westphalen, «Friedman versus Keynes in Latin America», *Intereconomics* 17, n.º 4 (1982): 184-189. doi:10.1007/BF02927916.

4 Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), 2, traducción nuestra; Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir* (Barcelona: Grijalbo, 1980). En este último libro, escrito con su esposa Rose, Friedman precisa que el Estado solo debía atender tres obligaciones: proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y realizar y conservar determinadas obras e instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular.

(Sergio de la Cuadra) y el exministro de Economía (Jorge Cauas), valoraban en 1981 la gestión económica que se impulsaba en ese país en los siguientes términos: «el programa de política económica del gobierno está basado en los principios de libertad económica y personal. Se ha diseñado claramente con el propósito de reducir a un mínimo la influencia de las autoridades públicas».[5]

Los resultados satisfactorios de las reformas llevadas a cabo entre 1975 y 1982, especialmente en términos de crecimiento económico y control de la inflación, dieron lugar a que otros países de América Latina comenzaran a ver a Chile como un posible referente. El interés en el modelo chileno se acentuó todavía más, después de que Milton Friedman calificara su gestión como el «milagro de Chile»,[6] queriendo hacer un paralelismo con el «milagro alemán» registrado en la posguerra bajo el liderazgo de Konrad Adenauer y Ludwig Erhard, utilizando el modelo conocido como economía social de mercado. Aunque no sin cuestionamientos, todavía hay quienes sostienen que las reformas económicas impulsadas durante el gobierno de Augusto Pinochet, lideradas por los discípulos de Friedman y Harberger, convirtieron a Chile en uno de los países más ricos de América Latina.[7]

Un segundo factor que propició la expansión de la ola de pensamiento neoliberal fue el estallido de la crisis de la deuda en varios países de América Latina, a principios de los ochenta. Esta crisis fue provocada por varias causas, entre las que se destacan cuatro: el alto endeudamiento en el que incurrieron estos países en la década anterior para financiar proyectos de infraestructura relacionados con sus planes de industrialización;[8] la larga recesión de la economía mundial iniciada a principios de los setenta, agudizada por la crisis del petróleo de 1973; la caída de los precios de los principales productos de exportación; y la subida experimentada por las tasas de interés en los mercados financieros internacionales a partir de 1979. La crisis estalló en agosto de 1982, cuando México reconoció que no podía honrar las fechas de vencimiento de algunos pagos y declaró de manera unilateral una moratoria de 90 días, al mismo tiempo que solicitó una renegociación de los plazos de pago y nuevos préstamos con el fin de cumplir sus obligaciones previas.

5 Westphalen, «Friedman versus Keynes», 187.

6 Milton Friedman, «Free Markets and the Generals», *Newsweek*, 25 de enero de 1982.

7 Tania Opazo, «The boys who got to remake an economy», *Slate*, 12 de enero de 2016, https://bit.ly/3NvCdow. Aunque también Chile es uno de los más desiguales, tal como ha sido reconocido oficialmente luego del estallido de la crisis social de 2019.

8 Se estima que entre 1975 y 1982, la deuda latinoamericana con los bancos comerciales aumentó a una tasa promedio anual de más de 20 %. Por su parte, Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Chile aumentaron su deuda externa, en promedio, siete veces entre 1970 y 1980.

En reacción, los bancos comerciales redujeron sustancialmente el otorgamiento de nuevos préstamos a varios países de la región y dejaron de refinanciar los que iban venciendo, de tal manera que poco a poco casi todos fueron cayendo en una situación de *default.* Al perder el acceso al financiamiento internacional, disminuyeron las importaciones de bienes intermedios y de capital y, debido a la alta dependencia tecnológica, se redujeron también las tasas de inversión, empleo y crecimiento económico. Además, las monedas se devaluaron, la inflación y la tasa de interés se dispararon, disminuyeron los salarios reales y aumentó la pobreza. Para hacer frente a esa situación, los países se vieron obligados a adoptar programas de estabilización y ajuste estructural[9] que, implícitamente, significaban un abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en favor de un modelo de crecimiento económico liderado por las exportaciones.[10] Muchas de las medidas incluidas dentro de dichos programas eran, en esencia, similares a las que habían impulsado los Chicago Boys en Chile a partir de 1975 y que incluían fuertes recortes en el gasto público, liberalización del tipo de cambio, liberalización de los mercados financieros, incentivos a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas, remoción de controles de precios y subsidios gubernamentales, entre otras. De acuerdo con Edwards:

> Durante los ochenta y noventa, existió una marcada transformación en el pensamiento económico en América Latina. La visión basada en la intervención del Estado y la orientación hacia dentro fue sustituida por un nuevo paradigma basado en competencia, orientación al mercado y apertura al mundo.[11]

9 Santiago Roca, ed., *Estabilización y ajuste estructural en América Latina* (Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, Instituto de Desarrollo Económico, *1987*). Por programas de estabilización se entiende un conjunto de medidas económicas cuyo objetivo principal es estabilizar los precios y corregir el déficit en la balanza de pagos en el corto plazo. Los programas de ajuste estructural, por su parte, son un conjunto de medidas tendientes a modificar la estructura económica a fin de que esta reinicie su crecimiento en el mediano y largo plazo. Ambos tipos de programas fueron ampliamente promovidos en América Latina y luego en Europa Oriental por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, como parte de la condicionalidad exigida para el otorgamiento de préstamos.

10 Dani Rodrik, «¿Merece la sustitución de importaciones su desagradable reputación?», *El weblog de Dani Rodrik*, 2 de agosto de 2007, https://rodrik.typepad.com/. Este autor, sin embargo, sostiene que «los países latinoamericanos se enfrentaron a la crisis de la deuda porque tenían políticas fiscales expansivas y / o monedas sobrevaloradas, no porque tuvieran altas barreras comerciales o crédito dirigido». Añade que «el país con la moneda más sobrevalorada de todos era el Chile de libre comercio de Pinochet. Y Chile experimentó el colapso más profundo en toda la región en 1982-83 cuando se detuvieron las entradas de capital. Su economía liberal y las bajas barreras comerciales no la protegieron».

11 Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (Washington, D.C.: Oxford University Press and World Bank, 1995), 41, traducción nuestra.

Otro factor que contribuyó a la expansión de la ola neoliberal fue el auge del sudeste asiático, especialmente de Corea, Singapur y Taiwán. Desde principios de los ochenta, algunos organismos multilaterales como la CEPAL y el Banco Mundial comenzaron a destacar en sus análisis las diferencias entre las políticas económicas seguidas por estos países y las aplicadas en América Latina, señalando cuatro aspectos clave. El primero es que los países del sudeste asiático evitaban las políticas excesivamente proteccionistas. El segundo es que, sobre todo después de la década de los sesenta, también evitaban los tipos de cambio sobrevalorados y la volatilidad de la tasa de cambio. El tercero es que estas economías se caracterizaron por ser estables a nivel macroeconómico y por contar con bajas tasas de inflación. Por último, las regulaciones que aplicaban eran inferiores en todos los ámbitos. Como resultado, estos países registraron una tasa de crecimiento promedio anual del 10 % en las exportaciones para el período de 1965 a 1980, mientras en América Latina, estas cayeron a una tasa promedio anual del 1 % en el mismo período.[12] En 1993, el Banco Mundial realizó un estudio en que determinó que la causa principal del éxito del sudeste asiático fue el fuerte enfoque a resultados en el corto plazo que caracterizó a la promoción de exportaciones, la ausencia de una política industrial distorsionadora, y la participación del gobierno mediante concursos entre las empresas privadas para acceder a crédito preferencial y otros beneficios.[13]

Muy importante para la expansión de la ola neoliberal fue también la llegada al gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990) en el Reino Unido y de Ronald Reagan (1980-1988) en los Estados Unidos, quienes emprendieron una reorganización ideológica contra el Estado de bienestar. Bajo el lema «El gobierno no es la solución, es el problema», ambos lograron convencer a millones de personas de todo el mundo de que el Estado omnipotente y omnipresente que se había creado a partir de la posguerra, además de amenazar las libertades de los ciudadanos, era corrupto e ineficiente. Influenciados por el pensamiento económico de Friedman y de lo que en ese momento se definió como la teoría de la oferta, plantearon como remedio la vuelta a las reglas de mercado. Esto se concretizó en políticas tales como la reducción de las tasas de crecimiento del gasto público, los recortes de algunos programas sociales, la disminución de las tasas marginales aplicadas al impuesto sobre la renta y a las ganancias de capital, la supresión o flexibilización de las regulaciones

12 Edwards, *Crisis and Reform*…, 49.

13 Banco Mundial, *El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y políticas oficiales* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1993).

consideradas como obstáculos a la economía, el control de crecimiento de la oferta monetaria y las privatizaciones. En el caso del gobierno de Reagan, su visión fue también promovida en los países de su área de influencia, tal como se desprende del discurso pronunciado por su secretario de Estado, Alexander Haig, durante la sesión de apertura de la XXXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, donde expresó: «La mejor vía para el progreso de Asia, África y América Latina es el desarrollo de mercados libres, estímulos a la iniciativa privada y flujo de inversiones externas».[14]

Sin embargo, el acontecimiento que condujo a la consolidación del neoliberalismo como el pensamiento económico dominante, y durante algún tiempo casi como el pensamiento único, fue la caída del muro de Berlín en 1989 y el subsiguiente colapso de todas las economías de planificación centralizada de Europa Oriental. Ocurridos en medio de un debilitamiento continuo del Estado de bienestar, tales hechos fueron interpretados como la extinción de la única opción de verdadera oposición a la economía de mercado y como la mayor evidencia del fracaso del intervencionismo estatal. Ilustrativa es al respecto la interpretación que de ellos hacía Francis Fukuyama, para quien el desmoronamiento del comunismo representaba «el fin de la historia» y confirmaba el triunfo definitivo del capitalismo neoliberal y la democracia occidental, inaugurándose así un período de paz y progreso permanentes para la humanidad.[15] No es casual que las reformas promovidas por el FMI y el Banco Mundial para impulsar la recuperación económica de esos países durante la primera mitad de los años noventa fuesen, en esencia, las mismas recomendadas la década anterior a los países de América Latina: una terapia de choque inicial basada en el control de la demanda (programa de estabilización), complementada con políticas de estímulo y reorientación de la oferta (programas de ajuste estructural). Según Rodrik, el mantra de los economistas de los organismos multilaterales se reducía en esta época a tres mandatos: «estabilizar, privatizar y liberalizar».[16]

14 René Villarreal, «Monetarismo e ideología. De la "mano invisible" a la manu militari», *Revista Comercio Exterior* 32, n.º 10 (octubre de 1982): 1067.

15 Francis Fukuyama, *The end of History and the last man* (Nueva York: The Free Press, 1992).

16 Dani Rodrik, «Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank›s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform», *Journal of Economic Literature* 44, n.º 4 (2006): 973-987, https://bit.ly/3uBZz37, traducción nuestra.

Marco lógico del modelo

La mejor sistematización del modelo económico seguido en El Salvador durante el período 1989-2004 es la realizada por FUSADES en un documento elaborado cuatro años antes, cuyo título era *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia.*[17] Dicho documento, en total sintonía con el pensamiento neoliberal, sostenía que la causa principal de los graves problemas socioeconómicos que padecía El Salvador era el excesivo intervencionismo estatal al que había conducido el MISI, agudizado con las tres reformas estructurales emprendidas a principios de la década de 1980 (reforma agraria, nacionalización de la banca y estatización del comercio exterior). De ahí que uno de los mensajes centrales del documento era precisamente que el país podía mejorar, aun en medio del conflicto armado, si cambiaba de modelo económico relegando el papel del Estado a la creación de condiciones propicias para el desarrollo del sector privado.

El marco lógico del modelo propuesto incluía la definición de un objetivo general, cuatro objetivos específicos y cinco pilares que servirían como orientación de los cambios requeridos en las diferentes áreas de la política económica. El modelo hacía un énfasis especial en el aspecto económico por considerar que ningún objetivo de carácter social puede alcanzarse si no existen los recursos necesarios para su financiamiento. El objetivo general del modelo propuesto por FUSADES en el documento ya citado consistía en «[a]lcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra». Obsérvese que el aumento del empleo ocupaba el mismo nivel de importancia que el crecimiento económico como objetivos últimos de la política económica; además, se subrayaba que para lograrlo era fundamental ampliar y diversificar no cualquier tipo de exportaciones, sino las que fuesen intensivas en el uso de la mano de obra.

Por su parte, los objetivos específicos serían los siguientes:

a. aprovechar al máximo y de manera creativa la mano de obra del país;[18]
b. lograr un crecimiento sostenido de las exportaciones de bienes agrícolas e industriales y convertirlas en determinantes de la dinámica del PIB;

17 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo…*

18 Para alcanzar este objetivo se sugería una especialización productiva en bienes de origen agrícola e industrial intensivos en el uso de mano de obra y que potencialmente se pudieran exportar.

c. mejorar la distribución funcional del ingreso, entendida como un incremento de la participación correspondiente a la retribución al factor trabajo dentro del PIB;[19] y
d. construir una estructura económica más eficiente, diversificada y competitiva.

Para superar las limitaciones al crecimiento económico, las cuales se asociaban con la estrechez del mercado interno y centroamericano, FUSADES planteó que el modelo se apoyaría en cinco pilares:

a. el aprovechamiento de la principal ventaja comparativa del país, la abundancia de mano de obra;
b. el aumento de los niveles de eficiencia en la producción nacional a través del libre comercio;
c. la adopción de un tipo de cambio realista que eliminara las distorsiones en los precios de los bienes importados y exportados, aumentando la competitividad de los productos domésticos;
d. el establecimiento de una tasa de interés real positiva que permitiera elevar los reducidos niveles de ahorro e inversión imperantes; y
e. la sustitución de la regla histórica de ajustar el salario en función del costo de la vida (inflación) por una donde los salarios estén en función de la productividad de la mano de obra.[20]

Unos años después de que FUSADES propusiera su modelo para El Salvador, Williamson sistematizó las recomendaciones hechas para diversos países inspiradas en el pensamiento neoliberal y las resumió en un decálogo de políticas económicas conocido como el consenso de Washington.[21] Como se observa en la tabla 4.1, las

19 Este objetivo se conseguiría al avanzar en tres ámbitos: a) reducir la tasa de desempleo abierto; b) disminuir la subutilización laboral mediante el traslado creciente de subempleados de actividades agrícolas tradicionales y del sector informal a sectores y ramas de mayor productividad, preferentemente orientadas a la exportación; y c) sustituir la regla histórica de ajustar el salario en función del costo de la vida (inflación) por una donde los salarios se determinarían, principalmente, por la productividad de la mano de obra. Esta última, a su vez, se estimularía con políticas agresivas de mejoramiento en la educación, formación y capacitación de la fuerza de trabajo.

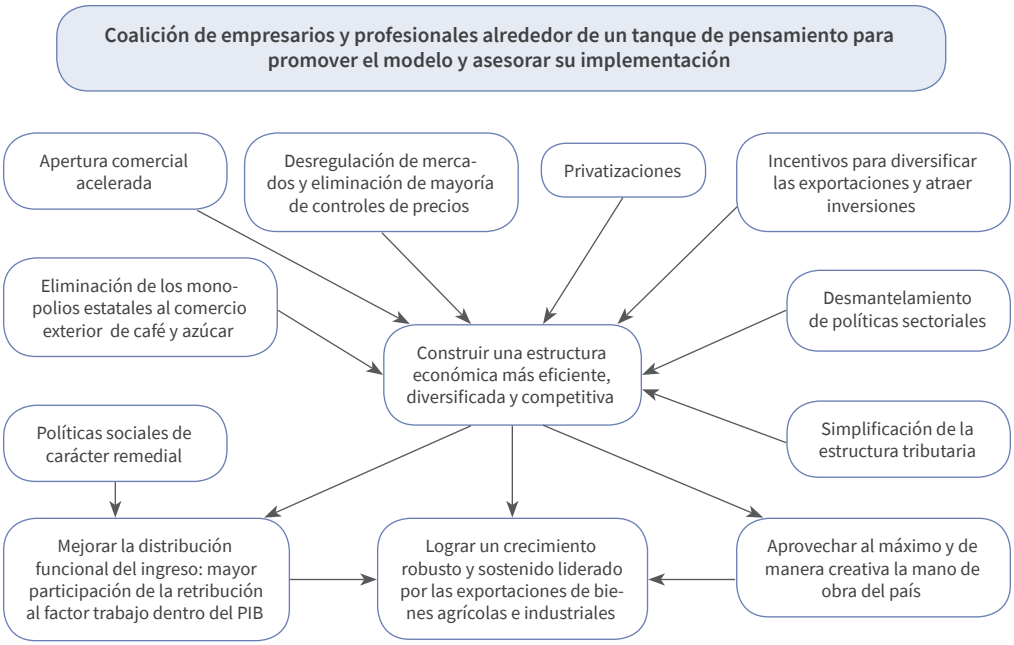
20 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo…* y FUSADES, *Hacia una economía de mercado en El Salvador: Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social* (Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 1989).

21 John Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has It Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economic, 1990).

políticas del consenso de Washington son bastante similares, aunque amplían las sugeridas por FUSADES. Por su parte, Villarreal simplifica el consenso de Washington en lo que denomina la política de las «tres d»:

a. desprotección, vía la apertura a la competencia internacional a través de la liberalización comercial y financiera, así como de la atracción a la inversión extranjera directa;
b. desregulación, vía la liberalización de los mercados internos; y
c. desestatización, vía la privatización de las empresas públicas y la reducción del gasto público.[22]

Figura 4.1. *Modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones*



Fuente: Elaborado con información de FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo…*

22 René Villarreal, «Hacia una economía institucional de mercado», *Revista Instituciones y Desarrollo 6* (2000).

Tabla 4.1. *Decálogo de políticas del consenso de Washington*

	Política	Definición
1	Disciplina fiscal	Los déficits fiscales deben poder financiarse sin necesidad de inflación.
2	Reorientación del gasto público	El gasto público debe dejar de financiar gastos populares pero innecesarios (como burocracias infladas, subsidios indiscriminados) y dirigirse hacia rubros con amplio retorno económico y con el potencial de mejorar la distribución del ingreso (salud, educación e infraestructura).
3	Reforma tributaria	Con el objetivo de mejorar los incentivos y la equidad horizontal, la base fiscal debe expandirse y las tasas marginales de impuestos deben ser moderadas. Crear impuestos a los intereses de activos que se mantienen en el exterior debe volverse una prioridad.
4	Liberalización financiera	Las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado.
5	Tipos de cambio unificados y competitivos	Los países necesitan un tipo de cambio unificado por lo menos para las operaciones de comercio. Este tipo de cambio debe ser fijado en un nivel suficientemente competitivo para inducir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales.
6	Liberalización del comercio	Las restricciones al comercio deben ser reemplazadas por tarifas, las cuales a su vez deben ser reducidas hasta alcanzar un nivel de 10 %.
7	Apertura a la inversión extranjera directa	Cualquier barrera en contra de la inversión extranjera directa debe ser eliminada. La entrada de empresas extranjeras debe ser permitida, las empresas locales y extranjeras deben competir en los mismos términos.
8	Privatización	Las empresas del Estado deben ser privatizadas.
9	Desregulación	Los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impiden la competencia.
10	Asegurar los derechos de propiedad	El sistema legal debe proveer seguridad en los derechos de propiedad sin costos excesivos. Los derechos de propiedad deben estar al alcance del sector informal.

Fuente: Williamson, *Latin American Adjustment*…, traducción nuestra.

Estrategias y políticas

Para viabilizar y poner en marcha el modelo neoliberal de promoción de exportaciones (MPE) en El Salvador se utilizaron nueve estrategias: a) constitución de un tan-

que de pensamiento para promover el modelo y asesorar a los gobiernos durante su implementación, b) eliminación de los monopolios estatales al comercio exterior, c) apertura comercial, d) desregulación y liberalización de precios, e) privatización, f) fomento de las exportaciones y atracción de inversiones, g) simplificación y mayor regresividad de la estructura tributaria, h) desmantelamiento de las políticas sectoriales e i) políticas sociales de carácter remedial para compensar los impactos sobre la población más pobre ocasionados por algunas de las políticas económicas impulsadas. No menos importantes, sin embargo, fueron también las estrategias adoptadas por importantes segmentos de la población, los cuales, en un contexto de profundas fracturas socioeconómicas, encontraron en la migración o en su incorporación a las pandillas sus propios caminos de inserción en la globalización.

Constitución de un tanque de pensamiento para promover el modelo y asesorar a los gobiernos durante su implementación

Bajo la premisa de que las reformas estructurales (reforma agraria, y estatización de la banca y del comercio exterior) y las políticas de corte intervencionista impulsadas por las juntas de gobierno lideradas por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), lejos de debilitar a la guerrilla, la estaban fortaleciendo al agudizar la crisis económica imperante, el 9 de mayo de 1983 un grupo integrado por 105 empresarios y profesionales liderados por Roberto Murray Meza creó la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).[23] De acuerdo con sus estatutos, el objetivo de FUSADES consistiría en «desarrollar toda clase de actividades que tiendan a fomentar la seguridad y el bienestar económico, social, intelectual y físico de los habitantes de El Salvador, bajo los lineamientos de un sistema de libertades económicas individuales». Para ello, entre otras, desarrollaría las siguientes actividades: analizar la situación económica y social del país en una forma sistemática y periódica; propiciar el desarrollo del sistema de libre empresa, por medio de la divulgación de sus principios y fundamentos; formular programas concretos y promover su ejecución para contribuir a solucionar los problemas del desarrollo económico y social; ofrecer asesoría a las entidades del sector público o privado para la solución de los problemas económicos y sociales del país; promover la inversión de capital local y extranjero en actividades agrícolas, industriales, comerciales o de servicio,

23 *Diario Oficial* 164, tomo 280, 6 de septiembre de 1983.

que contribuyan a generar más ocupación y mayor valor agregado; y crear conciencia en el sector privado sobre los problemas nacionales y sus posibles soluciones.

La creación de FUSADES también fue parte de la estrategia de la administración Reagan para mejorar su relación con el sector empresarial salvadoreño y promover propuestas de estrategias y políticas inspiradas en el pensamiento neoliberal.[24] No es casual, por lo tanto, que una de las primeras unidades creadas al interior de la fundación, inspirada en el modelo de los tanques de pensamiento de los Estados Unidos, fue el Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES). Este tuvo dos responsabilidades principales: hacer investigaciones con el propósito de fundamentar la conveniencia de adoptar estrategias y políticas basadas en los programas de estabilización económica y ajuste estructural; y desarrollar capacidades en empresarios y profesionales para fungir como funcionarios en futuros gobiernos de corte neoliberal. Fue tan exitosa esta estrategia que, de los miembros fundadores de FUSADES, salieron dos presidentes de la República (Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol), un vicepresidente de la República (Enrique Borgo Bustamante), cinco ministros (Antonio Cabrales, Miguel Ángel Salaverría, Ramón González Giner, Ricardo Montenegro y Conrado López Andreu), un presidente del Banco Central de Reserva (Roberto Orellana Milla), un superintendente del sistema financiero (José Luis Ávalos), un alcalde de San Salvador (Mario Valiente) y un diputado (Carlos Borja Letona). Hubo, además, varios profesionales y empresarios que, antes o después de haber colaborado o trabajado en FUSADES, ocuparon puestos gubernamentales importantes: Mirna Liévano de Marques, Rafael Rodríguez Loucel, Miguel Araujo, Miguel Ángel Simán, Rafael Barraza, José Carlos Bonilla, Miguel Lacayo, María Eugenia Brizuela de Ávila, Luis Mario Rodríguez, Luz María Serpas de Portillo, Anabella Lardé de Palomo, entre otros.

Eliminación de los monopolios estatales al comercio exterior

La eliminación del monopolio que ejercía el Estado sobre el comercio exterior del café trató de realizarse aún antes de que el partido ARENA llegase al gobierno. Aprovechando que en las elecciones legislativas del 20 de marzo de 1988 dicho partido obtuvo 31 de 60 curules, el 27 de octubre de ese mismo año se aprobó un proyecto

24 Herman Rosa, *AID y las transformaciones globales en El Salvador* (Managua: CRIES, 1993). Tanto es así que, según este autor, solo entre 1984 y 1992 FUSADES recibió de USAID más de USD 100 millones para financiar programas y proyectos.

de ley con ese propósito, pero fue vetado un par de semanas después por el presidente Duarte. El año siguiente, sin embargo, ARENA ganó las elecciones presidenciales, despejándose así el camino para la eliminación de los monopolios que ejercía el Estado sobre el comercio exterior del café y el azúcar. De hecho, en su discurso de toma de posesión el presidente Cristiani fue enfático al afirmar: «Liberalizaremos el comercio exterior, porque no hay ninguna justificación para mantener elefantes blancos, que solo han servido para distorsionar la comercialización internacional de nuestros principales productos básicos de exportación, que son fuentes de riqueza segura con que contamos».[25]

El 26 de julio de 1989, sin embargo, antes de que el nuevo gobierno iniciara acciones al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una sentencia que declaró inconstitucionales los artículos 1, 2 y 6 de la *Ley de Creación del INCAFE,* relativos al control monopólico ejercido por dicha institución en la comercialización de ese producto.[26] En seguimiento a dicha sentencia, el 19 de octubre de 1989 fue promulgado el decreto legislativo n.º 352, mediante el cual se modificó la *Ley del Instituto Nacional del Café,*[27] estableciendo que dicha institución continuaría dedicándose «a comprar, beneficiar, industrializar y exportar café; [pero] en libre competencia y en igualdad de condiciones con toda persona privada que realice las mismas actividades». Para completar el proceso de liberalización del comercio exterior del café, el 2 de febrero de 1994 la Asamblea Legislativa promulgó el decreto n.º 796,[28] mediante el cual se declaró disuelto el INCAFE y se ordenó proceder a su liquidación.

La eliminación del monopolio del Estado sobre la comercialización del azúcar y derivados siguió un camino similar. El 28 de septiembre de 1989, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia pronunció una sentencia[29] que declaró inconstitucionales los artículos 1, 2 y 7, incisos 2.º y 3.º de la *Ley de Creación del INAZUCAR*, que eran precisamente los que otorgaban el poder monopólico a dicha institución en la comercialización de la caña y de la azúcar producida en el país. Luego, el 11 de mayo de 1990, la Asamblea Legislativa promulgó el decreto n.º 494,[30] en el que, para asegurar el efectivo cumplimiento de la sentencia, se introdujeron

25 Alfredo Cristiani, «Discurso de toma de posesión Alfredo Félix Cristiani», 1 de junio de 1989, http://luiseduardoaguilarvasquez.blogspot.com/2014/05/discurso-de-toma-de-posesion-alfredo.html
26 *Diario Oficial* 142, tomo 304, 7 de agosto de 1989.
27 *Diario Oficial* 200, tomo 305, 30 de octubre de 1989.
28 *Diario Oficial* 53, tomo 322, 16 de marzo de 1994.
29 *Diario Oficial* 188, tomo 305, 11 de octubre de 1989.
30 *Diario Oficial* 119, tomo 307, 21 de mayo de 1990.

reformas a la *Ley del Instituto Nacional del Azúcar.* Concretamente, dichas reformas hacían énfasis en que, con base a lo establecido en el artículo 42 del *Código de Comercio:*

> El Estado podía producir y comercializar, tanto en el mercado nacional como en el exterior, azúcar, mieles, alcohol carburante y otros productos y subproductos derivados de la caña [pero] en igualdad de condiciones con toda persona privada, natural o jurídica, que realice este tipo de actividades.

Finalmente, el 16 de diciembre de 1999 se promulgó el decreto legislativo n.º 803,[31] mediante el cual se declaró disuelto el INAZUCAR, ordenándose también proceder a su liquidación.

Apertura comercial

Los presidentes Alfredo Cristiani (1989-1994) y Armando Calderón Sol (1994-1999) recalcaron la importancia que tendrían en sus gobiernos las políticas de liberalización comercial. En su discurso de toma de posesión, el presidente Cristiani expresó:

> Comprendemos a cabalidad que nuestra economía está muy cerrada, hacia el interior y hacia el exterior. Iniciaremos un programa de apertura, que propicie la competitividad interna y que fomente las exportaciones en general y en especial las no tradicionales, que serán ambas nuestra salvación en el futuro.[32]

Consciente, además, de las posibles implicaciones de dicho programa sobre la agricultura y la industria, agregó: «Sabemos que en esta apertura habrá que hacer sacrificios. Instamos al esforzado y eficiente sector productivo a redoblar su capacidad de sacrificio». De manera similar, el presidente Calderón Sol en su discurso de toma de posesión dijo: «Será indispensable la eliminación de distorsiones que aún subsisten para brindar protección tanto a los productores como a consumidores».[33] Además, en su plan de gobierno se comprometió a: «Continuar el proceso gradual de desgravación arancelaria y de eliminación de las trabas al comercio».[34] En la práctica, la apertura comercial se desarrolló en cuatro vías: la adhesión al Acuerdo

31 *Diario Oficial* 240, tomo 345, 23 de diciembre de 1999.
32 Cristiani, «Discurso de toma de posesión».
33 Armando Calderón Sol, «Discurso de toma de posesión», 1 de junio de 1994.
34 Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), *Plan de gobierno del Dr. Armando Calderón Sol 1994-1999* (San Salvador: Instituto de Formación Política Mayor Roberto D´Aubuisson, 1994).

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y luego a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la reactivación y el redireccionamiento del proceso de integración económica centroamericana hacia un «regionalismo abierto», la apertura unilateral y la suscripción de tratados de libre comercio con algunos de los socios comerciales más importantes.

La adhesión al GATT y luego a la OMC

Uno de los últimos esfuerzos realizados por la administración Duarte en favor de la promoción de exportaciones fue la solicitud de adherirse al GATT formulada el 24 de abril de 1987. El 13 de julio de ese mismo año, mediante el acuerdo n.º 75 el Ministerio de Comercio Exterior (MICE) creó la Comisión Interinstitucional para el GATT con representantes del sector público y del sector privado con el fin de asesorar dicho proceso de adhesión.[35] Asimismo, se facultó al MICE para nombrar un funcionario en calidad de negociador ante el GATT, tanto para el proceso de adhesión, como para conducir las negociaciones multilaterales que ya se estaban desarrollando en el marco de la Ronda Uruguay.[36] A partir de agosto de 1989, luego de la derogación del decreto mediante el cual se creó el MICE,[37] el proceso de adhesión al GATT continuó siempre a cargo de un negociador y con la asesoría de una comisión interinstitucional, pero bajo el liderazgo del Ministerio de Economía. El proceso continuó con la aprobación del protocolo de adhesión por las partes contratantes del GATT durante su cuadragésimo sexto periodo de sesiones, celebrado el 12 y el 13 de diciembre de 1990 y su firma por el gobierno de El Salvador el mismo 13 de diciembre. Luego fue ratificado por la Asamblea Legislativa y entró en vigor el 22 de mayo de 1991.

En el protocolo de adhesión al GATT, El Salvador consolidó los aranceles para la mayoría de productos a un nivel de 50 % y se comprometió a reducirlos a 40 % a partir del 31 de diciembre de 1993.[38] Además en el informe del grupo de trabajo sobre la adhesión de El Salvador presentado el 30 de noviembre de 1990, ante pre-

35 *Diario Oficial* 137, tomo 296, 24 de julio de 1987.

36 La Ronda Uruguay fue la octava ronda de las negociaciones comerciales multilaterales llevadas a cabo en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que inició el 20 de septiembre de 1986 en Punta del Este (Uruguay) y finalizó el 15 de abril de 1994 con la firma del acta final en Marrakech (Marruecos). Como resultado, se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otros acuerdos complementarios que eliminaron una diversidad de obstáculos al comercio.

37 Decreto legislativo n.º 295 del 27 de julio de 1989, *Diario Oficial* 140, tomo 304, 28 de agosto de 1989.

38 Los niveles consolidados corresponden a los niveles máximos que pueden establecer unilateralmente los países sin tener la obligación de ofrecer compensaciones a los otros países miembros.

guntas de algunos miembros, el negociador de El Salvador sostuvo que los avales y permisos exigidos para la importación de productos diversos tales como azúcar, leche, frijoles, arroz, trigo, sorgo, vino, licores y aguardientes, materias primas para las bebidas alcohólicas, aceites comestibles de origen animal o vegetal, maíz, semilla de algodón, tejidos y sacos de fibras burdas, maderas para lápices, harina de trigo, maíz *pop corn,* quesos, carnes, néctares de frutas, etc. «se concedían automáticamente y no constituían obstáculos al comercio»; esto generaba dificultades para su posible arancelización[39] posterior en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay que se desarrollaban simultáneamente.

Como evidencia de su firme compromiso con la apertura comercial, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, El Salvador fue de los pocos países que consolidó los aranceles para el 100 % de los productos y de los que más se abrió en el comercio de servicios. Además, únicamente sustituyó barreras no arancelarias por aranceles equivalentes para azúcar, lácteos, carne de pollo y carne de cerdo. El acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay y el acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio fueron aprobados por El Salvador el 8 de febrero de 1995 mediante el acuerdo ejecutivo n.º 141 del ramo de Relaciones Exteriores y ratificados el 9 de marzo de ese mismo año a través del decreto legislativo n.º 292.[40] Para finalizar el proceso, el gobierno de El Salvador notificó a la Secretaría de la OMC que la Asamblea Legislativa había ratificado los resultados de la Ronda Uruguay y el acuerdo de Marrakech, con lo cual pasó a ser miembro de pleno derecho de la OMC el 7 de mayo de 1995.

Reactivación y redireccionamiento de la integración económica centroamericana

El proceso de integración centroamericana, debilitado durante los años ochenta como consecuencia de la recesión económica mundial, la crisis socioeconómica regional y los conflictos armados en Nicaragua y El Salvador, comenzó a mostrar signos fuertes de reactivación luego de la VIII Cumbre Presidencial celebrada en junio de 1990 en Antigua Guatemala. Uno de los resultados de esa cumbre fue la aprobación del Plan de Acción Económico en Centroamérica (PAECA), que incluía compromisos diversos: crear un nuevo marco jurídico y operativo de la integración,

39 La arancelización consistía en la sustitución de las medidas no arancelarias aplicadas específicamente a productos de origen agropecuario por un arancel que ofrecía un nivel de protección equivalente.

40 *Diario Oficial* 78, tomo 327, 28 de abril de 1995.

negociar un nuevo arancel externo común, impulsar un programa de construcción y reconstrucción de la infraestructura física, y coordinar las políticas agrícolas y de promoción del comercio exterior, entre otras. La gran novedad, sin embargo, es que la nueva apuesta por la integración ya no tenía el propósito de respaldar la industrialización por sustitución de importaciones (MISI), sino la promoción de exportaciones a través de un «regionalismo abierto» compatible con las políticas de apertura comercial, privatización y liberalización.[41]

Dentro de ese contexto, los países centroamericanos suscribieron el 13 de diciembre de 1991 el *Protocolo de Tegucigalpa,* que dio origen al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en sustitución de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA). Más adelante, el 29 de octubre de 1993, suscribieron el *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana,* también conocido como *Protocolo de Guatemala,* cuyos objetivos principales eran perfeccionar la zona de libre comercio mediante la negociación futura de reglamentos en materia de normas técnicas, normas sanitarias y prácticas de comercio desleal; coordinar y armonizar su política comercial externa; establecer un servicio aduanero común; procurar la libre movilidad de mano de obra y del capital; armonizar las políticas macroeconómicas y sectoriales, y perfeccionar la integración monetaria y financiera.

Paradójicamente, el artículo 1 del *Protocolo de Guatemala* advertía que el compromiso de los Estados parte consistía en «alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana», añadiendo que sus «avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región».[42] Como consecuencia de este artículo, desde la entrada en vigor del *Protocolo de Guatemala,* los Estados parte ya no están comprometidos a firmar todos los acuerdos que se negocien entre ellos, sino solo aquellos en los que decidan participar. En la práctica, esto quiere decir que, aunque compartan el objetivo de pasar de una zona de libre comercio a una unión económica, no están comprometidos a avanzar conjuntamente en las etapas intermedias. Eso explica por qué Costa Rica aún no forma parte del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) ni de la Corte

41 Ricardo Zapata y Esteban Pérez, *Pasado, presente y futuro de la integración centroamericana* (México, D. F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001). A diferencia del regionalismo tradicional, que se concentraba en eliminar las barreras al comercio entre los países vecinos y de esa manera favorecer la industrialización por sustitución de importaciones, el regionalismo abierto promovía una mayor integración entre los países vecinos, disminuyendo simultáneamente las barreras comerciales con el resto del mundo.

42 *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (Protocolo de Guatemala), 1993. http://www.sice.oas.org/trade/sica/pdf/prot.guatemala93.pdf

Centroamericana de Justicia, por qué la mayoría de los tratados de libre comercio que siguen vigentes fueron negociados por cada país de manera bilateral, e incluso por qué en el proceso de unión aduanera solo participan Guatemala, Honduras y El Salvador.

Apertura unilateral

La apertura unilateral fue iniciada en junio de 1989 por la administración Cristiani (1989-1994) e incluyó tres tipos de medidas: la eliminación de los impuestos que se aplicaban a las exportaciones de productos tradicionales, la eliminación de la mayoría de las barreras no arancelarias que se aplicaban a las importaciones y a algunas exportaciones, y la reducción y simplificación de los derechos arancelarios de importación.

Hasta 1989, los denominados «productos tradicionales de exportación», que incluían el café, el azúcar y el camarón, eran gravados con un impuesto a las exportaciones. La finalidad de estos impuestos era de tipo fiscal, ya que en conjunto proporcionaban más del 20 % de los ingresos tributarios del país. Los impuestos aplicados a las exportaciones de azúcar y camarón fueron eliminados mediante el decreto legislativo n.º 396, promulgado el 8 de diciembre de 1989,[43] mientras que el impuesto a la exportación de café se fue reduciendo de manera gradual hasta ser eliminado mediante el decreto legislativo n.º 422 promulgado el 17 de diciembre de 1992.[44] A partir de la entrada en vigencia de dicho decreto, la obtención de rentas provenientes de la producción, transformación o comercialización del café, quedaron sujetas a lo establecido en la *Ley de Impuesto sobre la Renta.*

Los esfuerzos unilaterales en favor del libre comercio también incluyeron la eliminación de una diversidad de barreras no arancelarias que se aplicaban bajo formas diversas: cuotas y prohibiciones a las importaciones; tipos de cambio múltiples;[45] impuestos selectivos a las importaciones; licencias, permisos y avales de importación; y hasta normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias que, en algunos casos, operaban como obstáculos encubiertos al comercio.[46] Las principales leyes que amparaban medidas usadas como barreras encubiertas al comercio eran el decreto legislativo 647, correspondiente a las *Reglas de Aplicación e Interpretación del Arancel Centroamericano de Importación* (*Diario Oficial* 286, tomo 309, 20 de diciembre de 1990); el

43 *Diario Oficial* 231, tomo 305, 13 de diciembre de 1989.
44 *Diario Oficial* 236, tomo 317, 22 de diciembre de 1992.
45 Las modificaciones en el manejo de la política cambiaria serán examinadas más adelante.
46 La única barrera no arancelaria que nunca fue eliminada es la licencia de importación de azúcar que, en la práctica, opera como prohibición.

decreto n.º 955 correspondiente al *Código de Salud* (*Diario Oficial* 86, tomo 299, 11 de mayo de 1988); el decreto legislativo n.º 524, correspondiente a la *Ley de Sanidad Animal y Vegetal* (*Diario Oficial* 234, tomo 329, 18 de diciembre de 1995) y; el decreto legislativo no numerado, correspondiente a la *Ley de Farmacias* (publicada el 19 de julio de 1927 y reformada el 30 de noviembre de 1992). Por su parte, los productos usualmente protegidos mediante este tipo de medidas eran los animales vivos, lácteos, granos básicos, harina de trigo, azúcar y melaza, materias primas para bebidas alcohólicas, licores y aguardientes, aceites comestibles, carnes, hilazas y tejidos de algodón, agroquímicos y fertilizantes, y tejidos y sacos de fibras burdas.

El paso más agresivo del proceso de apertura comercial unilateral, sin embargo, fue la resolución n.º 224 emitida el 18 de septiembre de 1989 por los Ministerios de Economía y Hacienda,[47] mediante la cual se modificó y amplió el Anexo «A» del *Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.* El resultado de ello fue una disminución de la dispersión de los derechos arancelarios de importación, la cual pasó de un rango de 0-290 % dividido en 25 tramos a uno de 0-50 % en una estructura de 7 tramos.[48] Luego, entre 1990 y 1994, mediante una combinación de nuevas resoluciones biministeriales y decretos legislativos,[49] se continuaron realizando modificaciones en el arancel, de tal manera que, para diciembre del último mencionado, la estructura arancelaria solo contaba con cuatro tramos con un piso de 5 % y un techo de 20 % (tabla 4.2).[50] El arancel promedio, por su parte, que era de 21.9 % en 1989, se había reducido a 10 % en 1994.

47 *Diario Oficial* 171, tomo 304, 18 de septiembre de 1989.

48 Para la adopción de esta resolución y otras posteriores, los ministros de Economía y Hacienda se ampararon en la resolución n.º 33 dictada por el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano en su sexta reunión del 17 de noviembre de 1988, cuyo numeral 4 autorizaba a los países signatarios a efectuar modificaciones arancelarias unilaterales acordes a los programas de cada país. Sin embargo, en respuesta brindada el 5 de agosto de 1997 por la Corte Centroamericana de Justicia a una opinión consultiva solicitada por el secretario general de la SIECA, dicho organismo determinó que cualquier modificación arancelaria unilateral debía ser aprobada por el Órgano Legislativo de cada país (caso n.º 13/97). Esta opinión fue respaldada a través de una sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 24 de junio de 2003, *Diario Oficial* 119, tomo 359, 30 de junio de 2003.

49 Entre las resoluciones biministeriales y los decretos legislativos se destacan los siguientes: resolución n.º 94 del 1 de abril de 1990, publicada en el *Diario Oficial* 81, tomo 307 del mismo día; decreto legislativo n.º 400 del 8 de diciembre de 1989, *Diario Oficial* 234, tomo 305 del 18 del mismo mes y año; decreto legislativo n.º 647 del 6 de diciembre de 1990, *Diario Oficial* 286, tomo 309 del 20 del mismo mes y año; resolución n.º 155 emitida el 5 de junio de 1991, *Diario Oficial* 102, tomo 311 del mismo día; y resolución n.º 356 emitida el 13 de noviembre de 1991, *Diario Oficial* 228, tomo 313 del 5 de diciembre del mismo año.

50 De este nuevo rango arancelario únicamente estaban exceptuados un número reducido de bienes de origen agropecuario (por ejemplo, lácteos, azúcar, arroz, carne de pollo, carne de cerdo y bebidas alcohólicas), así como algunos productos textiles, de cuero y calzado, cosméticos y automóviles.

Tabla 4.2. *Cambios en la estructura arancelaria*. El Salvador, 1989-1994

Año	Número de tarifas	Tasa arancelaria (en porcentaje)
1989 antes de septiembre	25	0-290
1989 septiembre	9	1, 5, 10, 20, 25, 30, 35, 40, 50
1990 abril	6	5, 10, 20, 25, 30, 35
1991 junio	5	5, 10, 20, 25, 30
1991 diciembre	4	5, 10, 20, 25
1992 marzo	5	5, 10, 20, 25, 30
1994 diciembre	4	5, 10, 15, 20

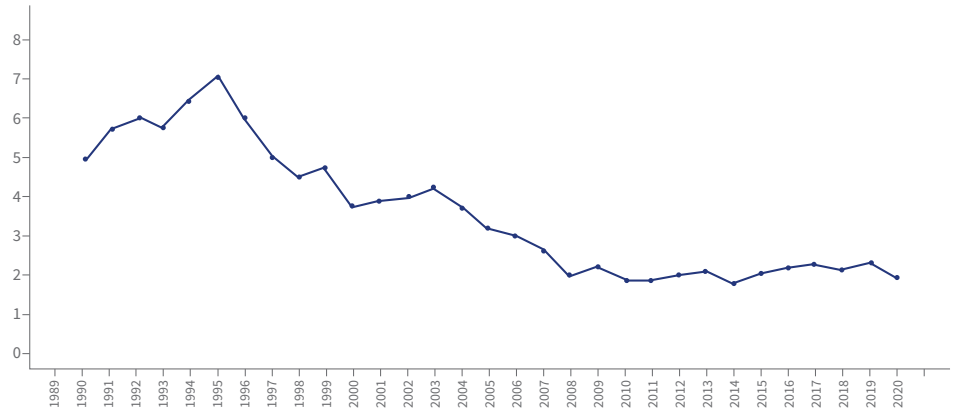
Fuente: Elaborado con información de FUSADES, «Evolución y efectos».

A partir de 1991 comenzó a aplicarse el mecanismo denominado banda de precios a las importaciones de maíz amarillo, maíz blanco, sorgo y arroz. Este consistía en que los aranceles aplicados a tales productos permanecían fijos cuando sus precios internacionales oscilaban entre un techo y un piso, pero aumentaban o disminuían progresivamente cuando dichos precios caían por debajo del piso o aumentaban por encima del techo. De esta manera, se perseguían tres objetivos: dotar de cierta estabilidad a los precios de la canasta alimentaria básica, proteger a los productores nacionales cuando los precios descendían demasiado en los mercados internacionales y salvaguardar la economía de los consumidores cuando los precios internacionales aumentaban desproporcionadamente. Las bandas de precio, sin embargo, fueron eliminadas en diciembre de 1994, debido a un problema de manejo en un caso esporádico de importaciones de arroz procedentes de Vietnam a las que, en virtud del precio establecido en la factura, se aplicó un arancel superior al de la banda luego de que a otras importaciones procedentes de Estados Unidos se había aplicado un arancel menor, porque el precio de facturación estaba por encima del techo de la banda. El importador de arroz de Vietnam denunció ante la prensa que la aplicación del arancel diferenciado obedecía a un caso de tráfico de influencias y escaló a tal nivel que los ministros de Hacienda y de Agricultura y Ganadería terminaron renunciando del gobierno.

En febrero de 1995, el gobierno salvadoreño dio a conocer un plan de reducción gradual de los aranceles hasta llegar a una estructura de dos tramos en 1999, con derechos arancelarios de importación de 6 % para bienes de consumo final y de 0 % para insumos, materias primas y bienes de capital. Para junio de 1997, sin embargo, debido a las presiones ejercidas por el sector empresarial, solo se había avanzado en la reducción a 0 % del arancel aplicado a algunos insumos, materias primas

y bienes de capital no producidos en Centroamérica. Consciente de las dificultades para implementar el plan de reducción y simplificación arancelaria original, el gobierno salvadoreño hizo las gestiones correspondientes para que en el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional (COMRIEDRE) se aprobara una resolución que permitiera a los países avanzar, siempre de manera gradual, a una estructura arancelaria de 4 tramos: 15 % para bienes finales, 10 % para bienes intermedios y bienes de capital producidos en Centroamérica, 5 % para materias primas producidas en Centroamérica y 0 % para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en Centroamérica.[51] Dicha resolución fue adoptada por El Salvador el 16 de junio de 1997, mediante la emisión del acuerdo n.º 391 por parte del Ministerio de Economía.[52] Producto de ello, a partir de 1999, la estructura arancelaria de El Salvador cuenta con cuatro tramos y un rango de 0 % a 15 %, siempre con un número reducido de excepciones, sobre todo de productos agropecuarios, textiles y calzado.[53] La figura 4.2 muestra que, como consecuencia de este último proceso de desgravación, el arancel promedio se redujo de 4.8 % en 1989 a 3.6 % en 2004.

Figura 4.2. *Renta de importaciones como porcentaje de las importaciones totales.* El Salvador, 1990-2020



Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda y estadísticas del Banco Central de Reserva.

51 Resolución n.º 54-96 del Consejo de Ministros responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional (COMRIEDRE) del 17 de diciembre de 1995.

52 *Diario Oficial* 113, tomo 335, 20 de junio de 1997.

53 Cabe señalar que el gobierno prometió a los productores nacionales que, si esta nueva reducción de aranceles les ocasionaba daños demostrables, se podría recurrir a aplicar cláusulas de salvaguardia, que permitirían elevar los aranceles hasta los niveles consolidados en la OMC. En la práctica, sin embargo, El Salvador nunca ha aplicado una cláusula de salvaguardia de este tipo.

Suscripción de tratados de libre comercio[54]

Hasta 1989, los acuerdos comerciales vigentes en El Salvador eran de tipo arancelario y estaban basados en una normativa bastante sencilla, de manera que su administración no constituía un gran desafío desde el punto de vista institucional. Los principales acuerdos comerciales que para entonces se encontraban vigentes eran el Sistema Generalizado de Preferencias con Estados Unidos (SGP-USA), la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), el Sistema Generalizado de Preferencias con Canadá (SGP-Canadá), el Sistema Generalizado de Preferencias con la Unión Europea (SGP-UE), el Acuerdo de Alcance Parcial con México (AAP-México), el Acuerdo de Alcance Parcial con Colombia (AAP-Colombia), el Acuerdo de Alcance Parcial con Venezuela (AAP-Venezuela) y el Tratado de Libre Comercio e Intercambio Preferencial El Salvador-Panamá (TLCIP El Salvador-Panamá).[55] Asimismo, el país era suscriptor de varios acuerdos multilaterales sobre aspectos relacionados con derechos de propiedad intelectual, normas técnicas, inversiones y medio ambiente, los cuales —pese a tener implicaciones comerciales— no eran respetados ni existía el marco institucional adecuado para velar por su cumplimiento.

Durante la primera mitad de los años noventa hubo, sin embargo, dos eventos que aumentaron el interés por acuerdos comerciales que fuesen más allá de temas específicos, conocidos como tratados de libre comercio (TLC) de nueva generación. El primero fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, que fue firmado el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. El segundo fue la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994, en la que los 34 países participantes acordaron trabajar para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).[56]

El principal argumento entonces utilizado en favor de los TLC de nueva generación era que, a diferencia de los acuerdos de carácter preferencial, permitían más y mejores condiciones de acceso a los productos nacionales en los mercados exter-

54 De acuerdo con el artículo XXIV del GATT, se entiende por zona de libre comercio: «Un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de productos originarios de los territorios que la constituyen».

55 Como se señaló antes, también se encontraba vigente el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) y otros instrumentos derivados de este tratado, pero que en la práctica no estaban siendo respetados plenamente por ningún país centroamericano.

56 Aunque originalmente se estableció que las negociaciones para el ALCA deberían concluir antes de 2005, durante el curso de estas aparecieron una diversidad de obstáculos que volvieron imposible su concreción.

nos, con mayor seguridad jurídica y en un contexto de mayor estabilidad y previsibilidad.[57] Como consecuencia, se les visualizó como una herramienta que podría contribuir sustancialmente a la expansión y diversificación de las exportaciones, al fomento de la inversión extranjera directa, al movimiento de capitales y personas de negocios, y a la protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual.

El primer país con el que se iniciaron negociaciones para un TLC de nueva generación fue México. De hecho, los países centroamericanos y México venían explorando la posibilidad de negociar un programa de liberalización comercial desde 1991,[58] como parte de un acuerdo de complementación económica que resultó de la Cumbre de Presidentes sostenida en la ciudad de Tuxtla-Gutiérrez, México. En seguimiento de ello, entre 1993 y 1994 se realizaron algunas rondas de negociación en las que se siguió una metodología similar a la utilizada para el TLCAN, con mesas de trabajo orientadas a lograr acuerdos específicos en las áreas de acceso a mercados (aranceles y barreras no arancelarias), agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles y confección, compras gubernamentales, servicios, normas de origen, normas técnicas, prácticas de comercio desleal, salvaguardias, solución de controversias, inversiones, propiedad intelectual y medio ambiente.[59]

Durante esas rondas, no se llegó a mayores resultados como bloque; sin embargo, Costa Rica continuó las negociaciones bilateralmente hasta su finalización y fue el primer país en firmar un TLC con México, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1995. Nicaragua continuó por el mismo camino de Costa Rica, hasta culminar con la firma de un TLC bilateral en octubre de 1997, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1998. Las negociaciones con los países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) fueron retomadas en 1996, pero no fue sino hasta el 17 de julio de 1998, en el marco de la Reunión Tuxtla III llevada a cabo en San Salvador, que los presidentes de los cuatro países hicieron explícito su compromiso de finalizar

57 A los acuerdos de carácter preferencial también se les criticaba porque sus beneficios estaban limitados a un número reducido de productos, por un plazo de determinado y porque, al ser de carácter unilateral, se obtenían bajo las condiciones establecidas por el país que los otorgaba.

58 Para entonces El Salvador visualizaba los tratados de libre comercio (TLC) como una herramienta que podría contribuir sustancialmente a la expansión y diversificación del comercio; el fomento de la inversión extranjera directa; la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes y servicios, el movimiento de capitales y personas de negocios; y la protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual en el territorio de las partes.

59 Estas áreas fueron las mismas en las que se dividieron las negociaciones de los TLC suscritos después con otros países y bloques.

las negociaciones.[60] Luego de diez rondas que concluyeron el 10 de mayo de 2000, cada uno de los tres países del Triángulo Norte suscribió un TLC bilateral con México. En el caso de El Salvador, el tratado entró en vigor el 15 de marzo de 2001, luego de haber sido aprobado mediante el acuerdo ejecutivo n.º 1023 y ratificado el 7 de diciembre de 2000 por medio del decreto legislativo n.º 214.[61] En Guatemala el TLC con México entró también en vigor el 15 de marzo y en Honduras el 1 de junio de ese mismo año.

Más adelante, entre mayo de 2010 y noviembre de 2011 se desarrollaron negociaciones encaminadas a consolidar en un solo tratado los TLC bilaterales que mantenía México con cada uno de los países centroamericanos. El TLC único entre México y Centroamérica fue firmado el 22 de noviembre de 2011; entró en vigor en El Salvador el 1 de septiembre de 2012, luego de haber sido aprobado mediante el acuerdo ejecutivo n.º 207 y ratificado, el 29 de marzo de 2012, por medio del decreto legislativo n.º 1030. [62] En Nicaragua, el TLC único también entró en vigor el 1 de septiembre de 2012; mientras que, en Honduras, Costa Rica y Guatemala fue hasta el 1 de enero, el 1 de junio y el 1 de septiembre de 2013, respectivamente.

Los siguientes países con los que El Salvador, junto al resto de países centroamericanos, inició negociaciones encaminadas a la suscripción de TLC fueron la República Dominicana, Chile y Panamá.

Durante la III Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, del 5 al 7 de noviembre de 1997, los presidentes de los cinco países centroamericanos y el de República Dominicana firmaron una declaración en la que expresaron la intención de conformar una zona de libre comercio e instruyeron a sus ministros encargados del comercio exterior a iniciar el proceso a más tardar en el primer trimestre de 1998. Las negociaciones comenzaron en febrero de 1998 y, en la parte normativa, concluyeron dos meses después, el 16 de abril, con la firma del TLC por parte de los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana y el ministro de Economía de Guatemala. Sin embargo, se requirió que se negociara además un protocolo complementario en el que se especificarían las excepciones y las normas de

60 *Programa de gobierno 1999-2004*, *La Nueva Alianza* (sin lugar, sin fecha). En el caso específico de El Salvador también tuvo mucha incidencia la llegada al gobierno del presidente Francisco Flores (1999-2004), quien se comprometió a «Promover la suscripción de acuerdos comerciales con países y bloques estratégicos», como dice el plan de gobierno *La Nueva Alianza.*

61 *Diario Oficial* 240, tomo 349, 21 de diciembre de 2000.

62 *Diario Oficial* 77, tomo 395, 27 de abril de 2012.

origen específicas para ciertas partidas arancelarias. El TLC y su respectivo protocolo fueron aprobados por El Salvador el 9 de febrero de 1999, mediante los acuerdos ejecutivos n.º 86 y 87, y ratificados el 16 de abril de 1999 a través del decreto legislativo n.º 590.[63] No obstante, el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana y su protocolo bilateral con El Salvador entraron en vigor hasta el 4 de octubre de 2001, ya que hubo que esperar hasta que los mismos fueran ratificados por parte de República Dominicana.[64]

Luego, durante la II Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile el 18 y el 19 de abril de 1998, los gobiernos de Chile y los países centroamericanos acordaron contribuir a acelerar el proceso de integración hemisférica previsto en el ALCA, mediante negociaciones directas tendientes a celebrar un TLC. Este buscaría los siguientes objetivos: establecer una zona de libre comercio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del acuerdo general sobre el comercio de servicios; estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios; promover condiciones de competencia leal dentro de la zona de libre comercio; eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios; promover, proteger y aumentar sustancialmente las inversiones en cada parte; y crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

Al igual que con República Dominicana, se acordó que primero se negociaría un marco normativo común y que luego cada país negociaría bilateralmente protocolos con el tratamiento específico otorgado a los diferentes incisos arancelarios. Las negociaciones iniciaron en Managua, Nicaragua, el 17 de agosto de 1998 y, luego de cinco rondas, culminaron con un texto definitivo suscrito por los presidentes de los seis países el 18 de octubre de 1999, en Ciudad de Guatemala. Los protocolos bilaterales, sin embargo, fueron negociados a velocidades distintas, por lo que trascurrieron más de 10 años entre la entrada en vigor del primero y del último.[65] El protocolo bilateral Chile-El Salvador fue suscrito el 20 de noviembre de 2000 y junto al TLC fue-

63 *Diario Oficial* 98, tomo 343, 27 de abril de 1999.

64 La ratificación la hizo el Senado de República Dominicana hasta el 14 de marzo de 2001. La entrada en vigor del tratado y su protocolo bilateral con Guatemala fue el 4 de octubre de 2001; con Honduras, el 19 de diciembre; y con Costa Rica y Nicaragua, el 7 de marzo y el 3 de septiembre de 2002, respectivamente.

65 La entrada en vigor del tratado de libre comercio Centroamérica-Chile y su protocolo bilateral con Costa Rica fue el 15 de febrero de 2002; con El Salvador, el 3 de junio de ese mismo año; con Honduras, el 18 de julio de 2008; con Guatemala, el 23 de marzo de 2010; y con Nicaragua, el 19 de octubre de 2012.

ron aprobados por El Salvador mediante el acuerdo ejecutivo n.º 253 y ratificados el 4 de octubre de 2001 a través del decreto legislativo n.º 567.[66] Chile, por su parte, los ratificó el 24 de enero de 2002, lo cual permitió que entraran en vigencia para ambos países el 3 de junio de ese año. Aunque los protocolos fueron negociados por cada país centroamericano de manera bilateral con Chile, se permitió que, para la determinación del origen de las mercancías, se consideraran como nacionales los insumos y materias primas utilizadas procedentes de los otros países de la región.

Por otra parte, el 12 de julio de 1997, durante la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en la ciudad de Panamá, los países centroamericanos acordaron sostener negociaciones encaminadas a suscribir un TLC con ese país. Las negociaciones iniciaron un año más tarde y fueron interrumpidas hasta que entre abril de 2000 y mayo de 2001, luego de ocho rondas, finalmente se acordó el marco normativo común del tratado. Igual que con Chile y República Dominicana, cada uno de los países centroamericanos continuó las negociaciones con Panamá hasta llegar a la aprobación de un protocolo bilateral en el que se establecían los compromisos específicos del tratado. La negociación y firma de los protocolos bilaterales se desarrolló a diferentes ritmos. Entre El Salvador y Panamá las negociaciones fueron más rápidas, a tal punto que el 6 de marzo de 2002 el protocolo bilateral ya había sido firmado por las partes. Honduras y Panamá, por su parte, firmaron su protocolo bilateral hasta el 15 de junio de 2007. Costa Rica y Panamá lo hicieron tres meses después, el 7 de agosto de 2007. La firma del protocolo bilateral entre Guatemala y Panamá, por su parte, se produjo el 26 de febrero de 2008. Finalmente, Nicaragua y Panamá firmaron su protocolo bilateral hasta el 15 de enero de 2009. Para la entrada en vigor del TLC Centroamérica-Panamá cada país procedió a su aprobación mediante acuerdo ejecutivos y a su ratificación mediante decretos legislativos. En el caso de El Salvador, este tratado y su protocolo bilateral fueron aprobados el 29 de mayo de 2002 a través del acuerdo ejecutivo n.º 587 y ratificados el 3 de octubre de 2002, mediante el decreto legislativo n.º 1013,[67] que permitió su entrada en vigor el 11 de abril de 2003.[68]

El momento culmen dentro de la agenda de negociaciones comerciales internacionales para El Salvador, sin embargo, inició el 24 de septiembre de 2001, durante

66 *Diario Oficial* 218, tomo 535, del 19 de noviembre de 2001.

67 *Diario Oficial* 206, tomo 357, 4 de noviembre de 2002.

68 El TLC y los respectivos protocolos bilaterales con Panamá entraron en vigor con Costa Rica, el 23 de noviembre de 2008; con Honduras, el 9 de enero de 2009; con Guatemala, el 22 de junio de 2009; y con Nicaragua, el 21 de noviembre también de 2009.

la IX Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuando Estados Unidos aceptó realizar una etapa preparatoria de negociaciones con los países centroamericanos encaminadas a la posible suscripción de un TLC. Cuatro meses después, el 16 de enero de 2002, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, adquirió ante el Congreso el compromiso de negociar el TLC con la región, para lo cual se desarrolló una etapa preparatoria que incluyó la realización de seis talleres técnicos durante ese año. Las negociaciones se desarrollaron en nueve rondas entre el 8 de enero y el 17 de diciembre de 2003, aunque para el cierre de estas con Costa Rica se requirió una ronda adicional en enero de 2004. Además, entre junio y julio de este último año, atendiendo la solicitud de República Dominicana de sumarse al acuerdo, se tuvieron unas rondas de negociación adicionales. Esto permitió que, finalmente, el 5 de agosto de 2004, fuese firmado el Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), por los siete países, en Washington D.C.[69] Después, cada país activó los mecanismos para su respectiva aprobación y ratificación. En el caso de El Salvador, el DR-CAFTA fue aprobado mediante el acuerdo ejecutivo n.º 550 y ratificado el 17 de diciembre de 2004 a través del decreto legislativo n.º 555,[70] lo cual permitió su entrada en vigor el 1 de marzo de 2006. Para Honduras y Nicaragua, el DR-CAFTA entró en vigor el 1 de abril de 2006; para Guatemala, el 1 de julio de ese mismo año; para República Dominicana el 1 de marzo 2007; y para Costa Rica, hasta el 23 de diciembre de 2009.[71]

Es importante destacar que para el presidente Francisco Flores (1999-2004) este TLC era como una suerte de panacea que catapultaría al país hacia el desarrollo. Antes de iniciar las negociaciones, solía decir que, para imaginar la cantidad de empleos que se generarían al abrir la «puerta ancha» del mercado estadounidense con el TLC, había que tener en cuenta que solo con la «ventanita» abierta por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se habían creado en el país más de 90 mil empleos directos en el sector de textiles y confección. Su euforia, sin embargo, alcanzó su máximo nivel luego de que El Salvador, junto a Guatemala, Honduras y Nicaragua, concluyeron las negociaciones del tratado, el 17 de diciembre de 2003. Al día si-

69 Amparo Pacheco y Fernando Valerio, *DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana.* (México D. F.: CEPAL, 2007).

70 *Diario Oficial* 17, tomo 366, 25 de enero de 2005.

71 La postergación de Costa Rica se debió a que tuvo que organizar un referendo para que sus ciudadanos decidieran si se debía o no ratificar el tratado.

guiente, organizó una cadena nacional de radio y televisión en la que, entre otras cosas, dijo que, con dicho TLC:

> Iniciará una época de prosperidad y crecimiento económico en toda la región, […] el país volverá a crecer a un ritmo de entre 4.5 y 5 %, […] de inmediato se crearían en el país por lo menos 100 mil empleos [con lo cual se podrá…] absorber a todos los jóvenes que entren al mercado laboral; [y que] será nuestro instrumento más potente para combatir la pobreza.[72]

Más allá de las expectativas creadas con los TLC, lo que sí ha ocurrido es una disminución importante del arancel promedio, el cual desde 2008 registra un valor equivalente al 2 % de las importaciones (figura 4.2).

Desregulación y liberalización de precios

De la misma manera que con las políticas de apertura comercial, el presidente Cristiani destacó la importancia de las políticas de desregulación. En su discurso de toma de posesión afirmó: «Vamos a desregular la economía. Si queremos fomentar la inversión e incrementar la productividad, debemos eliminar trabas y requisitos burocráticos que son fuente de corrupción».[73]

Las políticas de desregulación iniciadas en 1989 partían de la premisa de que el pobre desempeño de la economía durante los ochenta se debía, en gran medida, a la falta de transparencia en algunos mercados importantes y a las distorsiones sobre los procesos de producción e inversión derivadas del excesivo intervencionismo estatal. En congruencia con esta percepción, se eliminaron más de 250 controles de precios que, al amparo de la *Ley de Comercialización y Regulación de Precios,* se aplicaban a ciertos bienes y servicios integrantes de la canasta básica de consumo de la población.[74] La idea era que, al establecerse precios de mercado, la producción aumentaría, disminuirían la especulación y el contrabando, y mejorarían los ingresos de los productores de esos bienes y servicios. Además, el 31 de agosto de 1991 se cerró el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), que se dedicaba a la com-

72 *El Diario de Hoy*, 19 de diciembre de 2003.
73 Cristiani, «Discurso de toma de posesión».
74 Únicamente continuaron regulados los precios de algunos bienes y servicios tales como el gas propano, el transporte colectivo, el agua, la energía y la telefonía básica; aunque estos dos últimos fueron eliminados después como consecuencia de su privatización.

pra y venta de granos básicos para evitar acaparamientos.[75] Para evitar posibles aumentos inmoderados en los precios de los productos y proteger a los consumidores de eventuales fraudes y abusos, esta política de liberalización fue complementada con dos medidas: la promulgación del decreto legislativo n.º 267, del 19 de junio de 1992, correspondiente a la *Ley de Protección al Consumidor;*[76] y la introducción del mecanismo de banda de precios a la importación de granos básicos, mencionado anteriormente.

En los sectores de energía y telecomunicaciones, la desregulación inicia el 12 de septiembre de 1996 con la promulgación del decreto legislativo n.º 808,[77] correspondiente a la *Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones* (SIGET) como organismo especializado en la regulación y supervisión del cumplimiento de las normas establecidas para ambos sectores. La creación de dicha entidad partía de la premisa de que, para incentivar la inversión privada en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, era necesario contar con un marco regulatorio claro, que no diera lugar a interpretaciones discrecionales. En congruencia con ello, se determinó que la SIGET, entre otras, tendría entre sus responsabilidades aplicar las disposiciones relevantes contenidas en tratados internacionales vigentes en El Salvador y en las leyes y reglamentos ya existentes para dichos sectores (incluyendo la aprobación de tarifas); dictar nuevas normas y estándares técnicos que les sean aplicables; y conocer de cualquier incumplimiento a los mismos (artículo 4)[78].

El 10 de octubre de 1996, se promulgó el decreto legislativo n.º 843,[79] correspondiente a la *Ley General de Electricidad,* con la cual se supliría la necesidad de contar con un marco regulatorio que permitiera e incentivara la inversión en las distintas actividades del sector; y que tendría como uno de sus principales objetivos el desarrollo de un mercado competitivo en las actividades de generación, transmisión,

75 Para su clausura, el gobierno utilizó a efectivos de la Guardia Nacional, quienes se tomaron las distintas instalaciones del instituto y cerraron sus puertas, aprovechando el inicio de las vacaciones agostinas.

76 *Diario Oficial* 159, tomo 316, 31 de agosto de 1992. Con la promulgación de esta ley, se derogó también la *Ley de Comercialización y Regulación de Precios.*

77 *Diario Oficial* 189, tomo 333, 9 de octubre de 1996.

78 De esta manera, también se garantizaba que la CEL no continuara operando como juez y parte en el mercado eléctrico. De acuerdo con la ley, la máxima autoridad de la SIGET es una junta de directores de tres miembros. El superintendente, nombrado por el presidente de la República, un director del sector no gubernamental, nombrado también por el presidente a partir de listados presentados por gremiales empresariales, ONG, universidades y sindicatos del sector privado; y un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

79 *Diario Oficial* 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996.

distribución y comercialización de energía eléctrica (artículo 2). Menos de un mes después, el 6 de noviembre, se promulgó el decreto legislativo n.º 142,[80] correspondiente a la *Ley de Telecomunicaciones,* con el objeto de normar y regular las actividades relacionadas con el sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y la comunicación, y su supervisión (artículo 1). En correspondencia con el enfoque neoliberal, esta nueva ley incluía entre sus objetivos el desarrollo de un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos sus niveles (artículo 2).

Otra de las áreas importantes de desregulación fue el sistema financiero. En esta área, las reformas tenían como propósito aumentar el ahorro interno, elevar la eficiencia en la movilización y asignación de recursos, lograr la estabilidad monetaria y mejorar la solidez y competitividad del sistema financiero. Para ello, se promulgaron nuevas leyes relacionadas con la regulación, la supervisión y el funcionamiento del sector financiero, todas ellas enmarcadas en los principios del nuevo modelo que se estaba impulsando. El 22 de noviembre de 1990, por ejemplo, se promulgó el decreto legislativo n.º 628,[81] correspondiente a la *Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero* para fortalecer la supervisión de las instituciones del sistema financiero. De acuerdo con esta ley, dicha Superintendencia sería una institución integrada al Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), pero con autonomía en lo administrativo, en lo presupuestario y en el ejercicio de sus atribuciones, que tendría entre sus principales funciones fiscalizar al BCR y al resto de instituciones del sistema financiero; autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los bancos, financieras, instituciones de seguros y otras entidades financieras; y realizar las demás funciones de inspección y vigilancia de dichas entidades establecidas en las leyes.

Luego, el 12 de abril de 1991 se aprobó el decreto legislativo n.º 746, correspondiente a la nueva *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador,*[82] la cual definió a dicha institución como autónoma y de carácter técnico, pero también le limitó su objetivo a velar por la estabilidad de la moneda, de tal manera que, en adelante, su finalidad esencial consistiría en «promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional» (artículo 3). En coherencia con ello, eliminó la junta monetaria (artículo 102) y en sustitución creó un consejo directivo del BCR,

80 *Diario Oficial* 218, tomo 337, 21 de noviembre de 1996.
81 *Diario Oficial* 278 tomo 309, 12 de diciembre de 1990.
82 *Diario Oficial* 80, tomo 311, 3 de mayo de 1991.

estableciendo que, aunque todos sus integrantes son nombrados por el presidente de la República, solo dos de ellos (el presidente y el vicepresidente) son escogidos directamente. De los cinco directores restantes, dos los tiene que nombrar de ternas propuestas por los ministros de Hacienda y de Economía; dos más de listados proporcionados por las gremiales empresariales y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la temática de las ciencias económicas, contaduría pública y auditoría; y uno de una terna propuesta por las universidades privadas, que tengan conocimiento en materia económica o financiera.

Además, la nueva ley quitó al BCR la facultad de controlar el destino del crédito y de fijar la tasa de interés y el tipo de cambio,[83] prohibió otorgar financiamiento al Estado y a las empresas públicas; y le obligó a una mayor divulgación de la información económica y estadística que genera. Con su aprobación también se derogaron la *Ley del Régimen Monetario* (1982) y sus modificaciones y la *Ley de Control de Transferencias Internacionales* y su *Reglamento* (1961). Después, el 21 de abril de 1994, con la promulgación del decreto n.º 856,[84] correspondiente a la *Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones,* también se le eliminó al BCR la facultad de otorgar crédito al sector privado, a través del resto de instituciones del sistema financiero, trasladando esta función a la nueva institución.[85]

El 19 de abril de 1991, siete días después de haberse aprobado la nueva ley orgánica del BCR, se promulgó el decreto legislativo n.º 765,[86] correspondiente a la *Ley de Bancos y Financieras,* mediante la cual se flexibilizó la regulación aplicable a las instituciones financieras, con el fin de promover la competencia y dejar en manos del mercado la determinación de variables claves como la tasa de interés, el tipo de cambio y el destino del crédito.

El proceso de liberalización financiera fue complementado con la promulgación de otras leyes, entre las que destacan las siguientes: la *Ley de Casas de Cambio de Moneda Extranjera* (decreto legislativo n.º 480, aprobado el 5 de abril de 1990),[87]

83 Su facultad para incidir sobre estas variables quedó limitada a la realización de operaciones de mercado abierto. El artículo 50 le faculta excepcionalmente para fijar las tasas de interés pasivas, pero solo en situaciones de grave desequilibrio del mercado monetario y crediticio, por períodos no superiores a 180 días en un mismo año calendario y siempre que al menos cinco miembros del consejo lo aprueben.

84 *Diario Oficial* 98, tomo 323, 27 de mayo de 1991.

85 El 22 de septiembre de 2011, mediante el decreto n.º 847 (*Diario Oficial* 197, tomo 393, 21 de octubre 2011), el Banco Multisectorial de Inversiones fue transformado en el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL).

86 *Diario Oficial* 92, tomo 311, 22 de mayo de 1991. Con la creación de esta ley también fue derogada la *Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* (1970).

87 *Diario Oficial* 86, tomo 307, 6 de abril de 1990.

con el objeto de «regular la autorización y operaciones de las casas de cambio de moneda extranjera» (artículo 1); la *Ley del Mercado de Valores* (decreto legislativo n.º 809, aprobado el 16 de febrero de 1994),[88] con el objeto de «regular la oferta de valores y a estos, sus transacciones, sus respectivos mercados e intermediarios y a los emisores, con la finalidad de promover el desarrollo eficiente de dichos mercados y velar por los intereses del público inversionista» (artículo 1); la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores* (decreto legislativo n.º 806, aprobado el 11 de septiembre de 1996),[89] que crea una entidad especializada para fiscalizar el mercado de valores y sus participantes; la *Ley de Sociedades de Seguros* (decreto legislativo n.º 806, aprobado el 10 de octubre de 1996),[90] a fin de «regular la constitución y el funcionamiento de las sociedades de seguros y la participación de los intermediarios de seguros, a fin de velar por los derechos del público y facilitar el desarrollo de la actividad aseguradora» (artículo 1); y la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones* (decreto legislativo n.º 926, aprobado el 19 de diciembre de 1996).[91]

El 2 de septiembre de 1999, sin embargo, después de la quiebra de varias instituciones financieras, en algunos casos mezclada con delitos de defraudación de la economía pública (caso FINSEPRO), se promulgó el decreto n.º 697,[92] que sustituyó la *Ley de Bancos y Financieras* de 1991 por una nueva *Ley de Bancos.* La principal novedad de esta residía en la incorporación de los principios internacionales de regulación y supervisión bancaria, particularmente en lo relativo al establecimiento de mecanismos de supervisión consolidada. De acuerdo con las prácticas internacionales, son necesarios para vigilar a los grupos financieros y proteger los depósitos del público.[93] Varios años después, el 14 de enero de 2011 y siempre con el propósito de fortalecer el marco institucional de supervisión y regulación financiera, se aprobó el decreto legislativo n.º 592,[94] correspondiente a la *Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.* Mediante esta ley, se fusionaron las tres superintendencias (del sistema financiero, de pensiones y de valores) en una sola, que sería la responsable de la supervisión individual y consolidada de las instituciones

88 *Diario Oficial* 73-bis, tomo 323, 21 de abril de 1994.
89 *Diario Oficial* 186, tomo 333, 4 de octubre de 1996.
90 *Diario Oficial* 207, tomo 333, 4 de noviembre de 1996.
91 *Diario Oficial* 243, tomo 333, 23 de diciembre de 1996.
92 *Diario Oficial* 181, tomo 344, 30 de septiembre de 1999.
93 Es importante destacar que en el contexto en el que se aprobó esta nueva ley, la visión que sostenía que las mejores regulaciones son las que no existen, estaba siendo desplazada por otra, según la cual las regulaciones en algunos mercados son indispensables, de tal manera que el verdadero desafío no está entre regular o no regular, sino en cómo regular eficientemente.
94 *Diario Oficial* 23, tomo 390, 2 de febrero de 2011.

financieras y de sancionar los incumplimientos legales. Por su parte, al BCR se le asignó la responsabilidad de aprobar la normativa técnica que se emite con base en las leyes financieras aplicables a bancos, mercados de valores, seguros y pensiones.

Entre las medidas adoptadas en el ámbito monetario financiero, empero, hubo una contraria a lo establecido por el consenso de Washington. De acuerdo con este, el tipo de cambio debería ser fijado en un nivel suficientemente competitivo para inducir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales (tabla 4.1). En un inicio se creyó que para ello bastaría con la liberalización del mercado de divisas, la cual propiciaría devaluaciones graduales que eliminarían la apreciación cambiaria acumulada a lo largo de los ochenta, considerada entonces como uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico, en la medida que dificultaba el aumento y diversificación de las exportaciones. De hecho, algo de eso ocurrió entre 1989 y 1992, luego de unificarse el tipo de cambio y dejarlo flotar libremente.[95] Pero de 1992 en adelante, como consecuencia del flujo creciente de remesas familiares recibidas, la tendencia se revirtió y el colón comenzó a revaluarse. Ello colocó al BCR frente a tres objetivos contrapuestos: establecer un tipo de cambio competitivo para las exportaciones, controlar la inflación o mantener relativamente baja la tasa de interés. La decisión tomada por las autoridades económicas consistió en apostarle a cumplir con la meta de inflación, utilizando para ello tasas de encaje legal relativamente altas y operaciones de mercado abierto que, a la vez que permitían controlar la liquidez, mantenían estable el tipo de cambio nominal, aunque con una presión alcista sobre las tasas de interés. No obstante, debido a que la inflación era superior a la inflación internacional, la moneda nacional continuaba apreciándose,[96] a tal punto que, según Hinds, si en junio de 1993 se hubiese querido restituir la tasa de cambio real de 1985, la tasa de cambio hubiera sido de ¢ 12.90 por USD 1

95 Roberto Rivera Campos, *La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro* (San Salvador: FLACSO El Salvador, 2002). En junio de 1989 había tres tipos de cambio con relación al dólar de los Estados Unidos: el oficial, garantizado por el BCR a ¢ 5.00; el interbancario, a un promedio de ¢ 5.48; y el del mercado negro, a un promedio de ¢ 5.96. Después de la entrada en vigor de la *Ley de Casas de Cambio de Moneda Extranjera*, en abril de 1990, todavía prevalecieron por unos meses más tres tipos de cambio, con el de las casas de cambio sustituyendo al del mercado negro, hasta que se produjo su convergencia total en 1991. Con el mercado unificado, el dólar en las casas de cambio llegó a finales de 1992 hasta casi ¢ 9 a la compra y a cerca de ¢ 9.10 a la venta; pero, a partir de 1993, con una importante intervención del BCR el precio del dólar se estabilizó a ¢ 8.72 a la compra y a ¢ 8.79 a la venta.

96 Hay apreciación real de una moneda cuando los precios de los bienes y servicios producidos internamente se vuelven más caros que los de los importados.

si el cálculo se hubiera basado en los precios al consumidor, y de ¢ 16.70 por USD 1, si se hubiera basado en el índice de precios al por mayor.[97]

El problema con esta manera de gestionar la política monetaria y financiera era que, a medida que la tasa de inflación se reducía, la tasa de interés real aumentaba,[98] lo cual unido a la apreciación cambiaria acumulada provocó que, a partir de 1994, la economía comenzara a mostrar algunos signos de agotamiento, especialmente en el sector construcción, uno de los más dinámicos en la posguerra.[99] Para entonces, era ya bastante reconocido que el país podía estar experimentando una suerte de *enfermedad holandesa* como consecuencia del flujo creciente de remesas familiares (recuadro 4.1).[100] En virtud de ello, desde 1993 las autoridades económicas comenzaron a discutir la posibilidad de introducir un sistema de tipo de cambio fijo puro, con la expectativa de que, de esa manera, se redujeran simultáneamente la tasa de inflación y la tasa de interés real, iniciándose así el camino hacia la dolarización y el abandono parcial del modelo de promoción de exportaciones (recuadro 4.2). Mientras tanto, como desde 1993 hasta diciembre de 2000 el tipo de cambio nominal se mantuvo inalterado a una razón de ¢ 8.75 por USD 1, la apreciación cambiaria continuó acentuándose, afectando la competitividad de las exportaciones salvadoreñas. En julio de 1996, con el propósito de generar condiciones favorables para la dolarización, los bancos fueron autorizados para captar depósitos y otorgar créditos en dólares. Esta medida, sin embargo, aumentó la exposición de los bancos a posibles modificaciones en el tipo de cambio, obligando luego al BCR a adoptar una política de encaje y calce de plazos para las operaciones en moneda extranjera.

97 Manuel Enrique Hinds, «Memorándum dirigido al presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador, sobre el régimen de cambio», San Salvador, 5 de enero de 1994.

98 La tasa de interés real equivale a la tasa de interés que se paga por un depósito (pasiva) o un crédito (activa), luego de descontar la pérdida de valor ocasionada por la inflación.

99 Rivera Campos, *La economía salvadoreña…* Según este autor, dado que el tipo de cambio estuvo virtualmente congelado, el ajuste de precios provocado por las remesas desde 1993 hasta 1996 se materializó en niveles de inflación interna superiores a los internacionales, deteriorando la capacidad competitiva de las exportaciones. Sin embargo, desde 1997 hasta 2000 todo el ajuste provocado por la entrada de remesas se realizó a través de la tasa de interés real, encareciendo los recursos financieros para la inversión.

100 *La enfermedad holandesa* (*Dutch disease*) hace referencia al efecto pernicioso sobre la economía holandesa que provocó el descubrimiento de yacimientos de gas natural y que se tradujo en un encarecimiento de la moneda nacional que hizo perder competitividad a los sectores productores de bienes y servicios comercializados internacionalmente (transables). Un efecto similar sería el ocasionado por el inusitado aumento de las remesas familiares en El Salvador (*remittances disease*).

Recuadro 4.1. *Remesas y apreciación del tipo de cambio:* remittances disease

Varios autores reconocieron oportunamente la apreciación cambiaria provocada por el flujo creciente de remesas. Harberger,[101] por ejemplo, consideraba que los flujos de dólares derivados de remesas incluso tenderían a aumentar en términos absolutos, pero desestimó su impacto al señalar que, contrariamente a lo ocurrido, su importancia con relación al tamaño global de la economía salvadoreña disminuiría. En congruencia con ello, recomendaba tres medidas para modificar el balance prevaleciente entre la oferta y la demanda de dólares: acelerar la eliminación de las restricciones a las importaciones, pagar por anticipado la deuda externa y comprar la maquinaria importada requerida para la inversión en infraestructura.

Hinds, por su parte, sostenía que la apreciación cambiaria se debía a tres razones: las transferencias de los trabajadores expatriados en los Estados Unidos, el retorno de capital propiciado por las altas tasas de interés prevalecientes en el país y el financiamiento del déficit fiscal.[102] En congruencia con ello, sostenía que lo único que podía hacer el gobierno para ayudar a resolver este problema era eliminar lo más rápido posible el déficit fiscal, reducir la burocracia gubernamental y privatizar algunas empresas públicas emblemáticas, como ANTEL y CEL. A su juicio, sin embargo, la verdadera cura que necesitaba el país consistía en «aumentar la productividad, a través de mejorar la eficiencia y producir bienes y servicios con mayor valor agregado».

El Banco Mundial recomendaba que la mejor manera de contrarrestar la apreciación cambiaria consistía en acelerar la liberalización comercial, mejorar el desempeño fiscal para reducir las necesidades de financiamiento externo del sector público e incrementar el ahorro interno para reducir la demanda agregada.[103] Desde una perspectiva similar, Rivera Campos recomendaba dos opciones para enfrentar la enfermedad holandesa: aumentar el ahorro corriente del sector público para prepagar deuda pública internacional e incentivar la inversión salvadoreña en el exterior.[104]

Más allá de estas recomendaciones, el Fondo Monetario Internacional[105] y Sánchez[106] advertían que la economía estaba perdiendo competitividad debido a los efectos tipo enfermedad holandesa derivados del crecimiento de las remesas, las cuales al ser cana-

101 Arnold Harberger, «Las exportaciones y el tipo de cambio real en El Salvador» (reporte preparado para FUSADES, Antiguo Cuscatlán, 1993).
102 Hinds, «Memorándum».
103 Banco Mundial, *Una estrategia de desarrollo para El Salvador* (Washington D.C.: Departamento de Operaciones, 1995).
104 Rivera Campos, *La economía salvadoreña…*
105 International Monetary Fund, *El Salvador: selected issues background notes* (Washington D.C., 2005).
106 Marco Vinicio Sánchez, *Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras* (México D. F.: CEPAL, 2005).

lizadas principalmente a consumo generaban un aumento relativo en los precios de los bienes no transables. En ambos estudios también se señalaba que la apreciación cambiaria, lejos de haberse contrarrestado pagando deuda externa de manera anticipada y aumentando el ahorro interno, se había visto reforzada por el creciente endeudamiento externo, público y privado.

A partir de un enfoque diferente, Cáceres y Saca sostenían que la enfermedad de las remesas (que continuaba aún después de la dolarización), combinada con el alto grado de apertura comercial de la economía, no permitía que la demanda resultante de las remesas fuera gastada en producción local, sino en importaciones. Por esa razón, recomendaban «hacer algunos ajustes al modelo económico prevaleciente [… estableciendo…] una protección adecuada a la industria doméstica que permita que la inversión privada en actividades productivas se vuelva rentable».[107] Cáceres planteaba, además, que las remesas estaban teniendo un impacto negativo sobre el ahorro y un efecto desmedido sobre las importaciones, de tal suerte que el multiplicador del consumo privado sobre el PIB era negativo.[108]

Entre 1995 y 2000, la economía continuó desacelerándose debido a que, según Rivera Campos,[109] el flujo creciente de remesas comenzó a provocar también aumentos en la tasa de interés real (es, decir, luego de descontada la inflación), encareciendo los recursos financieros para la inversión. Esta situación, combinada con la exacerbación de la competencia en el sistema financiero, en un contexto de débil capacidad y autonomía de la Superintendencia del Sistema Financiero, dio lugar a que algunos bancos y financieras fueran intervenidos y luego clausurados por problemas de insolvencia e iliquidez (CREDISA en 1998) y, en algunos casos, con el agravante de estar realizando actos de captación ilegal de fondos y de defraudación de la economía pública (CREDICLUB-FINCOMER e INSEPRO-FINSEPRO en 1997). La situación se complicó todavía más a partir de 1998, debido a la reducción en los precios del café y del azúcar y al encarecimiento del crédito internacional que provocó el estallido de la crisis económica en Rusia. Como producto de todos estos factores, la banca privada en su conjunto, que hasta entonces había sido una de las ramas más dinámicas de la economía, entró también en dificultades, a tal punto que, de

107 Luis René Cáceres y Nolvia Saca, «What do the remittances do? Analizing the transmission mechanism in El Salvador» (documento presentado para North American Economics and Finance Association, Winter Meeting, Philadelphia, 2005).

108 Luis René Cáceres, «Se consumen todas las remesas en El Salvador» (documento inédito, 13 de octubre de 2005).

109 Rivera Campos, *La economía salvadoreña…*

1995 a 1999, su índice de mora oficialmente reconocido pasó de 3 % a 7.3 %[110] y su tasa de rentabilidad patrimonial, de 25.4 % a 3.6 %.[111]

En este contexto de creciente riesgo sistémico en el sistema financiero inicia el gobierno del presidente Francisco Flores quien, muy consciente de la situación imperante, expresó en su discurso de toma de posesión:

> Sería impensable de nuestra parte introducir riesgos al régimen cambiario actual. Más aún: debemos eliminar la posibilidad de que un mandatario o gobierno devalúe arbitrariamente la moneda. De ahí que debamos plasmar y fijar en el ancla segura de nuestras leyes el marco jurídico que imposibilite manipulaciones cambiarias en favor de grupos y de intereses especiales. De esta manera evitaremos que en el futuro se puedan dar devaluaciones arbitrarias, que serían el más cruel atropello contra el ahorro y el patrimonio de los salvadoreños.

Aunque presentado como un interés por evitar riesgos de devaluaciones arbitrarias, lo que realmente manifestaba el presidente era su compromiso con los banqueros de dolarizar la economía, visualizada como la única medida que, en un plazo corto, podría disminuir las tasas de interés y aliviar la grave situación de insolvencia del sistema financiero. Así, el 30 de noviembre de 2000 se promulga el decreto legislativo n.º 201,[112] correspondiente a la *Ley de Integración Monetaria;* esta, al permitir que en El Salvador circularan el colón y el dólar estadounidense, fue vendida como bimonetarismo, aunque se trataba de una auténtica dolarización, ya que, además de establecer un tipo de cambio fijo e inalterable, a razón de ¢ 8.75 por USD 1 (artículo 1), obligaba al sistema financiero a que todas sus operaciones y registros contables se expresaran en dólares (artículo 9).

Recuadro 4.2. *El camino hacia la dolarización: la consolidación del modelo exportador de mano de obra*

El camino hacia la dolarización y la consolidación de un modelo exportador de mano de obra en El Salvador inició con un memorándum enviado el 5 de enero de 1994, al cierre de la administración Cristiani, por el entonces asesor Manuel Enrique Hinds al presidente del BCR, Roberto Orellana Milla, denominado «El régimen de cambio». En ese, Hinds

110 Tomando en cuenta las graves debilidades mostradas por el órgano supervisor en los casos de FINSEPRO y CREDISA, lo más probable es que la tasa de mora real fuese sustancialmente mayor.

111 Rafael Lemus, *La industria bancaria en los noventa* (San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social [FUSADES], 2000). La tasa de rentabilidad patrimonial (ROE por sus siglas en inglés) se obtiene dividiendo la utilidad neta de impuestos entre el patrimonio de la institución.

112 *Diario Oficial* 241, tomo 349, 22 de diciembre de 2000. Esta ley entró en vigor el 1 de enero de 2001.

daba cuenta de la apreciación real experimentada por el colón con relación al dólar, pero advertía que una devaluación nominal iría en contra del equilibrio de mercado porque el país contaba con una oferta inelástica de dólares generada principalmente por las remesas. En consecuencia, concluía que tal decisión no resolvería el problema de los productores de transables porque incrementaría la tasa de inflación y la tasa de interés. Afirmaba, por otra parte, que la emigración de los salvadoreños: «es exactamente equivalente a la exportación de trabajo, una maquila en la que la zona franca está en Norteamérica». Además, sostenía que los gastos de vida de los trabajadores emigrantes eran «equivalentes a los costos de los insumos importados en una industria de maquila (es dinero que se queda en los Estados Unidos). El remanente que se manda a El Salvador es equivalente al valor agregado de una maquiladora».

Hinds remataba su análisis concluyendo que la exportación de trabajo «tiene un efecto en el mercado de trabajo, igual que cualquier otra actividad exitosa». En ese contexto, sostenía que la política del gobierno debía enfocarse en «la reducción de la tasa de inflación, que beneficiaría al país en sí misma, pararía la tendencia a la apreciación de la moneda, y rebajaría las tasas de interés reales». Al final del memorándum calificaba al régimen de flotación como ideal porque dejaba en manos del mercado la fijación del tipo de cambio, pero luego de expresar su temor de que un gobierno futuro pudiera volver a utilizar el BCR para financiar déficits fiscales y generar círculos viciosos de inflación y devaluación, recomendaba «contemplar la posibilidad de crear un currency board [o caja de convertibilidad], como el que funciona en Hong Kong». Sugería, además, invitar a Sir Alan Walters, asesor económico de Margaret Thatcher, presentándolo como el diseñador del régimen cambiario de Hong Kong, advirtiendo que su asesoría no sería gratis.[113]

Posteriormente, en octubre de 1994, Hinds y tres economistas chilenos, elaboraron un nuevo documento de uso interno para Orellana Milla (quien continuaba como presidente del BCR), denominado Propuesta de política económica y financiera.[114] Dicha propuesta, según sus autores, permitiría al nuevo gobierno hacer realidad el objetivo de «convertir a El Salvador en un país de oportunidades, abierto al mundo, a fin de integrar decididamente a la nación al proceso de globalización y obtener el máximo de sus beneficios». La propuesta contenía una diversidad de medidas, entre las que se destacaban establecer una caja de convertibilidad o currency board; «transformar a todo El Salvador en una zona franca, abierta al comercio mundial» mediante la eliminación de todos los aranceles;[115] aumentar en dos puntos el impuesto al valor agregado (IVA), e impulsar un programa agresivo de privatización de las empresas públicas.

113 Hinds, «Memorándum».

114 Manuel Hinds, Valentín Carril, Pedro Arriagada y Claudio de Rosa, «Propuesta de política económica y financiera» (documento inédito, San Salvador, 1994).

115 La propuesta consistía en establecer inmediatamente «un arancel único de 5 por ciento parejo, […] reducido a 2 por ciento el 1º de enero de 1996 y con cero arancel el 1º de enero de 1997».

El 15 de noviembre de 1994 una misión del gobierno de El Salvador, encabezada por el ministro de Planificación, Ramón González Giner y el presidente del BCR, acompañados de Manuel Enrique Hinds y otros asesores, sostuvo una reunión en la sede del Banco Mundial en Washington D.C. con funcionarios de ese organismo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).[116] En dicha reunión, Hinds presentó la Propuesta de política económica y financiera con el objeto de obtener la opinión de los asistentes, la cual, a juicio del autor de la ayuda de memoria, para «casi todos los participantes fue más bien de escepticismo que de apoyo a la adopción del currency board». Algunos de los principales cuestionamientos que le hicieron fueron los siguientes: que el currency board era equivalente a atarse las propias manos y perder la capacidad de reaccionar ante choques externos; que no estaba claro por qué la adopción de dicho mecanismo disminuiría la inflación y la tasa de interés; que, por el contrario, si sus requisitos fundamentales (flexibilidad fiscal y laboral, y supervisión efectiva del sistema financiero) no se cumplían, podrían generarse grandes problemas; que su adopción, generalmente, era recomendable para resolver situaciones de incertidumbre financiera y de falta de credibilidad en el banco central, lo cual no era el caso de El Salvador; y que con la incorporación de dicho tema en la agenda económica del país, se podía desviar la atención de otros quizás más importantes.[117] Sobre las propuestas de llevar a 0 % el arancel y el aumento del IVA, los asistentes en general estuvieron de acuerdo, aunque en una reunión sostenida luego, solo con funcionarios del FMI, estos cuestionaron su viabilidad política y sugirieron que, de implementarse el paquete de medidas, sería recomendable incorporar el impuesto predial.

En un trabajo preparado ese mismo mes para FUSADES, Arriagada concluía que: «existen en El Salvador condiciones que hacen muy atractiva la posibilidad de elegir un tipo de cambio fijo puro»; aunque advertía que para garantizar la credibilidad de un sistema cambiario de esa naturaleza era fundamental transitar rápidamente hacia una situación fiscal sana y equilibrada. Añadía que una forma atractiva de operativizar el tipo de cambio fijo puro era el currency board y recomendaba fijar el tipo de cambio a un nivel de entre ¢ 9 y ¢ 10 por USD 1.[118]

El 16 de enero de 1995, Hinds fue nombrado ministro de Hacienda en el gobierno de Calderón Sol (1994-1999) y asumió el liderazgo político en la promoción de la Propuesta de política económica y financiera. Uno de sus primeros logros fue incluir en el Plan de

116 De acuerdo con la ayuda de memoria obtenida, en dicha reunión participaron algunos economistas especialistas en América Latina, tales como: Michael Bruno, Guillermo Calvo, Claudio Loser, Ricardo Hausmann y Sebastián Edwards. También participó, como invitado, Sir Alan Walters.

117 El único que expresó que la transición a un *currency board* sería fácil fue Sir Alan Walters.

118 Pedro Arriagada, «Sistemas cambiarios para El Salvador: La opción del tipo de cambio fijo» (trabajo preparado para FUSADES, noviembre de 1994).

Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999,[119] que el tipo de cambio entonces vigente se hallaba en un nivel determinado enteramente por las fuerzas del mercado y que: «de todos los sistemas cambiarios, el más potente para una sana gestión macroeconómica es el de libre convertibilidad con 100 % de respaldo [o sea una caja de convertibilidad], por la confianza, estabilidad y credibilidad que genera».

En este nuevo contexto, FUSADES misma, que al inicio consideraba la política cambiaria como de «relevancia especial», señalando que de ella dependía que el país recuperara el terreno perdido en materia de exportaciones y se pronunciaba firmemente a favor de un tipo de cambio único y flexible que se ajustara periódicamente por el diferencial de la inflación interna y la externa, según el principio de la paridad del poder adquisitivo (PPA),[120] modificó su postura, brindando apoyos condicionados al establecimiento de un currency board[121] e incluso a la dolarización.[122]

Las dificultades para comprender lo que significaba una caja de convertibilidad o currency board y las oposiciones que generaba (especialmente a medida que los problemas socioeconómicos en Argentina se acentuaban), unidas a las dificultades crecientes que enfrentaba el sistema financiero salvadoreño, hicieron que Hinds desistiera de respaldar ese tipo de régimen cambiario y pasara a convertirse en el apóstol de la dolarización. Las principales ventajas que atribuía a la dolarización eran las siguientes: eliminación del riesgo de devaluación de la moneda, disminución del riesgo país, bajas tasas de inflación, reducción de las tasas de interés, atracción de banca extranjera, mercado financiero más competitivo, mejoramiento en la calidad de la cartera de los bancos, protección de los salarios, mayor seguridad para el ahorro y la inversión, reducción de los costos de hacer negocios en el país, fomento de las exportaciones[123] y mayores niveles de inversión, empleo y crecimiento económico.

Los argumentos de Hinds comenzaron a tener eco en los Estados Unidos. Tanto es así que, en las audiencias del Senado de los Estados Unidos realizadas entre abril y junio de 1999 para hablar de las ventajas y desventajas de la dolarización en países de América

119 GOES, *El Salvador: país de oportunidades. Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999* (Gobierno de El Salvador, San Salvador).

120 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo…*; FUSADES, *Boletín Económico y Social* n.º 70 (septiembre de 1991) y FUSADES, *Tipo de cambio y desarrollo económico en El Salvador* (Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 1994). Todavía en este último documento, la posición de FUSADES sobre las propuestas de Hinds era que, si el país no corregía la apreciación cambiaria, corría el riesgo de «diferir el desarrollo de una base exportadora y [...] de su integración a la economía mundial».

121 FUSADES, *Estrategia de desarrollo económico y política cambiaria en El Salvador* (Antiguo Cuscatlán: FUSADES, 1994).

122 FUSADES, *Estrategia de desarrollo económico y social 1999-2004: crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI* (San Salvador: FUSADES, 1999).

123 Para Hinds, la dolarización fomentaría las exportaciones porque reduciría los intereses y eliminaría el riesgo de manipulaciones populistas de la moneda.

Latina, fue el único centroamericano invitado.[124] Entre 1996 y 1999 impulsó una campaña intensa en favor de la dolarización que incluyó la participación en seminarios con otros especialistas, conferencias de prensa y artículos de opinión en los que destacaba las ventajas de tal medida. Incluso durante su último mes como ministro, aprovechando que la tasa de inflación proyectada para mayo de 1999 era de 0 %, dijo:

> Lo ideal es que, con una inflación baja, las tasas de interés bajen a entre 9 y 10 %, pero el proceso es lento, mientras el sistema cree expectativas de devaluación monetaria, la cual desaparece con la dolarización de la economía. El sector productivo también tendrá mayor certeza en la moneda, mejorará la eficiencia y habrá más transparencia en la información a los empresarios.[125]

El año y medio siguiente continuó promoviendo la dolarización trabajando de cerca con el nuevo presidente del BCR, Rafael Barraza, y con la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA). El director ejecutivo de esta última incluso elaboró un cuaderno en el que se sintetizaban los argumentos de Hinds en favor de la dolarización.[126] Por recomendación de Hinds, ABANSA también hizo con éxito las gestiones correspondientes para que El Salvador fuera sede de la XXXIV Asamblea Anual de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN). Esta se llevó a cabo del 15 al 17 de noviembre de 2000, teniendo como uno de sus principales conferencistas al expresidente argentino Carlos Saúl Menem, quien desarrolló el tema: «Dolarización: la gran decisión de América Latina en el siglo XXI.” Claro del propósito por el cual había sido invitado, Menem en su disertación fue al grano, al sostener que, según cálculos conservadores, la dolarización reduciría el riesgo país, como mínimo, en un 30 % y que, para el Fondo Monetario Internacional, la reducción podría alcanzar el 50 %. Esto, según Menem, ahorraría al país grandes sumas de dinero en concepto de pago de intereses, reduciría el déficit fiscal, facilitaría las transacciones internacionales y generaría certidumbre sobre el tipo de cambio, eliminando así uno de los principales obstáculos al crecimiento económico. Dos semanas más tarde, la ley que condujo a la dolarización de la economía fue promulgada. Hinds y los banqueros lograron su objetivo; pero las promesas de bienestar, inversión, empleo, crecimiento y salarios reales crecientes que le acompañaron, más de veinte años después, siguen sin cumplirse.

124 Jorge J. Simán, «La dolarización: un viejo debate», *El Faro*, 25 de abril de 1998. https://bit.ly/35i53HK

125 «Cero inflación en mayo: Salvadoreños tendrán más capacidad de compra», *El Diario de Hoy*, 25 de mayo de 2004.

126 Claudio De Rosa, *ABC de los sistemas cambiarios: mitos y realidades* (San Salvador: Asociación Bancaria Salvadoreña, Cuaderno de Estudio n.º 4, 1999).

Privatizaciones

Uno de los principios básicos del modelo neoliberal consistía en su crítica mordaz a la intervención del Estado en la economía y su confianza plena en el mercado y en el sector privado como garantes del uso eficiente de los recursos. En particular, los promotores de este modelo consideraban que la privatización de las empresas públicas era indispensable para reducir el tamaño del Estado al mínimo posible, mejorar la calidad de los servicios públicos, disminuir el déficit fiscal, y proveer al fisco de recursos frescos para cancelar deudas onerosas en el corto plazo y aumentar la inversión social.

Estas ideas eran compartidas por el presidente Alfredo Cristiani quien, en su discurso de investidura del 1 de junio de 1989, fue muy enfático al afirmar que reduciría el papel del Estado a lo estrictamente necesario y que promovería una banca competitiva en la que el sector privado volvería a tener un rol protagónico para, de esta manera, «erradicar la politización del crédito y la desviación abusiva del ahorro del pueblo hacia las necesidades creadas en el sector público por proyectos equivocados y burocracias inútiles».[127] En el *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994,* presentado un año más tarde, se reiteró este compromiso, anunciándose que en los meses siguientes se iniciaría el proceso de saneamiento de la situación financiera de los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo, para proceder luego a su reprivatización.[128] Y así fue. El 22 de noviembre de 1990 fue promulgado el decreto legislativo n.º 627,[129] correspondiente a la *Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo,* por medio de la cual se constituyó el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI) para sanear y fortalecer con recursos del Estado las instituciones financieras estatizadas en 1980 que estaban en insolvencia, para su posterior privatización.[130]

Para realizar las operaciones de saneamiento y fortalecimiento, el BCR, el GOES, el ISTA y el FOSAFFI emitieron bonos por un valor de ¢ 2650 millones (USD 302.9

127 Cristiani, «Discurso de toma de posesión».

128 MIPLAN, *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989- 1994* (San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1990).

129 *Diario Oficial* 276, tomo 309, 6 de diciembre de 1990.

130 Las cuatro asociaciones de ahorro y préstamo (Ahorromet, CASA, CREDISA y Atlacatl) y los cinco bancos (Cuscatlán, Agrícola Comercial, Salvadoreño, de Desarrollo y de Comercio) saneados y luego privatizados, fueron seleccionados por el BCR, previa opinión técnica de la Superintendencia del Sistema Financiero.

millones)[131]; además, se dotó a este último de los instrumentos necesarios para recuperar ágilmente la cartera morosa y al menor costo posible.[132] Una semana después, el 29 de noviembre de 1990, fue promulgado el decreto legislativo n.º 640,[133] correspondiente a *la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.* Esto se hizo con la convicción de que, al privatizarse, las instituciones financieras fortalecerían su administración y ejercerían una sana y eficiente intermediación de los recursos, respondiendo oportunamente a las demandas de los ahorrantes e inversionistas. Con el propósito de contrarrestar las presiones de los adversarios a la privatización, y bajo el eslogan de «Convertir a El Salvador en un país de propietarios», la ley incluyó algunas disposiciones tendientes a propiciar la ampliación de la base accionaria en las instituciones financieras, estableciendo ciertas preferencias en la venta de las acciones a favor de los empleados y de los pequeños inversionistas (artículos 3, 7, 8 y 10). Una vez consolidado el proceso, estas disposiciones, sin embargo, fueron eliminadas.

Fiel a su compromiso de reducir el Estado a lo estrictamente necesario, durante la administración Cristiani se impulsaron otras acciones y mecanismos que permitieron ampliar el alcance de las privatizaciones. El 21 de agosto de 1990, por ejemplo, la Compañía Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) vendió PETROCEL (la empresa a través de la cual importaba petróleo), a la sociedad Refinería Petrolera Acajutla, Ltda. de R. V. (RASA), que controlaba la refinación del hidrocarburo y era propiedad de EXXON y Shell. El 12 de agosto de ese mismo año, se firmó un convenio tripartito entre el Gobierno de El Salvador (GOES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), por medio del cual se otorgó a esta última la administración del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) por 50 años. Once días después, el 23 de agosto, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) privatizó el servicio de consulta de especialidades.

El 25 de abril de 1991 fue promulgado el decreto legislativo n.º 768,[134] correspondiente a la *Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización* (CNP), cuyo objeto era el logro progresivo de la privatización de los bienes y servicios que, a criterio del consejo de ministros, no fueran susceptibles de ser manejados y prestados en forma eficiente por el gobierno central o las instituciones oficiales autónomas

131 USD 94.9 millones, que no se recuperaron nunca, fueron dispensados a través de varios decretos.

132 Carlos Alfredo Cativo et al. «Nacionalización y privatización de la banca salvadoreña, efectividad y lecciones», Banco Central de Reserva, 2019, 41 diapositivas. https://bit.ly/36UNY73

133 *Diario Oficial* 280, tomo 309, 12 de diciembre de 1990.

134 *Diario Oficial* 82, tomo 311, 7 de mayo de 1991.

(artículo 1).[135] El 27 de junio de 1991 se promulgó el decreto legislativo n.º 24,[136] mediante el cual se derogó la *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café* (ISIC), se transfirieron sus bienes, derechos y obligaciones al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y se creó una comisión para liquidar la institución, que sería también la encargada de entregar los bienes remanentes a la persona designada por el MAG para tal efecto, que resultó ser la Fundación Salvadoreña para las Investigaciones del Café (PROCAFE).[137] El 14 de septiembre de 1992 es vendido el hotel Presidente. El año siguiente, Cemento Maya, S. A. de C. V. fue vendido a Cementos de El Salvador (CESSA) y luego son privatizados una diversidad de activos de la zona franca San Bartolo, INCAFE, INAZUCAR, Banco Nacional de Fomento Industrial (BANAFI), IRA, BFA y CORSAIN, entre otros.[138]

El compromiso con las privatizaciones cobró todavía más fuerza durante la administración del presidente Calderón Sol (1994-1999) quien, en su discurso de toma de posesión, manifestó: «existe urgencia de establecer condiciones para que el sector privado asuma un papel de mayor preponderancia. Por ello, vamos a iniciar un proceso de privatización de muchos de los servicios públicos».[139] A menos de dos meses de iniciada su gestión, el 21 de julio de 1994, fue promulgado el decreto legislativo n.º 92,[140] correspondiente a la *Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol,* que creó el marco jurídico e institucional (la Comisión de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol) para vender a inversionistas privados las agroindustrias de esa naturaleza que eran propiedad del INAZUCAR y de la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN). Siempre bajo el eslogan de «Convertir a El Salvador en un país de propietarios», esta ley daba preferencia a los trabajadores de los ingenios para adquirir hasta el 15 % y a los productores de caña de la zona de influencia de estos hasta el 55 % de las acciones de las sociedades anónimas

135 La CNP estaría formada por nueve miembros: el presidente, nombrado directamente por el presidente de la República, los viceministros de Economía, Hacienda y Planificación y uno de los vicepresidentes del BCR, más cuatro representantes del sector productivo nombrados por el consejo de ministros.

136 *Diario Oficial* 193, tomo 313, 16 de octubre de 1991.

137 PROCAFÉ es una fundación privada, sin fines de lucro, creada el 10 de octubre de 1990, financiada y administrada por los caficultores a través de representantes de las cuatro gremiales cafetaleras del país: Unión de Cooperativas de El Salvador (UCAFES), Asociación Cafetalera de El Salvador, Unión de Cooperativas de la Reforma Agraria, Beneficiadores y Exportadores (UCRAPROBEX) y la Asociación de Productores, Beneficiadores y Exportadores de El Salvador (ABECAFE).

138 José Víctor Aguilar Guillén, *El proceso de privatización en El Salvador* (San Salvador: Fundación para el Desarrollo [FUNDE], 1993). http://www.repo.funde.org/id/eprint/657.

139 Calderón Sol, «Discurso de toma de posesión».

140 *Diario Oficial* 159, tomo 324, 30 de agosto de 1994.

creadas.[141] Los ingenios privatizados fueron el Injiboa, que era propiedad de CORSAIN; y El Carmen, Chaparrastique, La Cabaña, La Magdalena y Chanmico, que eran propiedad del INAZUCAR.

En el caso de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, el proceso de privatización inició el 22 de septiembre de 1994 con la promulgación del decreto n.º 142,[142] correspondiente a la *Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica,* que encomendó a la CEL la formulación de un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de Distribución. Dicho plan, aprobado el 22 de febrero de 1996 por el presidente de la República mediante el acuerdo n.º 283, sostenía que era necesario que el sector privado participara en las actividades de distribución de energía eléctrica. Luego, el 10 de abril de 1997, se promulgó el decreto n.º 1004,[143] correspondiente a la *Ley para la Venta de las Acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica.* Siempre bajo el eslogan de ««Convertir a El Salvador en un país de propietarios», la privatización se hizo en dos etapas. La primera correspondió a la venta directa de acciones de las empresas a privatizar (Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, S. A. de C. V.; Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana, S. A. de C. V.; Distribuidora de Electricidad del Sur, S. A. de C. V.; y Empresa Eléctrica de Oriente, S. A. de C. V.) a los denominados inversionistas prioritarios (trabajadores, empleados y funcionarios de CEL). Durante esta etapa, se reservó por 120 días el 20 % de las acciones de las empresas a los inversionistas prioritarios, los cuales podían invertir individualmente hasta ¢ 150 000, con financiamiento otorgado por CEL en condiciones preferenciales. Después, CEL también fue facultada para vender las acciones destinadas a los inversionistas prioritarios a un precio equivalente al 80 % de su valor en libros al momento de efectuar la transferencia.[144] La segunda etapa consistió en la venta del 80 % restante de las acciones (más el remanente de las no adquiridas por los inversionistas prioritarios), a través de subasta o licitación pública, o por medio del mercado de valores.

El decreto legislativo n.º 53, correspondiente a la *Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones* (ANTEL),[145] por su parte, fue promulgado el 24 de julio de 1997. En esta ley se especificaron los mecanismos para el proceso

141 La ley permitía a los trabajadores de los ingenios y a los productores de caña pagar el 10 % de prima de las acciones a adquirir y facultaba a INZUCAR y CORSAIN para otorgarles financiamiento por el 10 % restante.

142 *Diario Oficial* 183, tomo 325, 4 de octubre de 1994.

143 *Diario Oficial* 76, tomo 335, 29 de abril de 1997.

144 Decreto legislativo 47, 17 de julio de 1997, *Diario Oficial* 138, tomo 336, 25 de julio de 1997.

145 *Diario Oficial* 143, tomo 336, 7 de agosto de 1997.

de privatización de ANTEL y se creó una comisión que estaría a cargo del proceso. En concordancia con la ley, la privatización de ANTEL se realizó en dos fases. La primera consistió en el traspaso de bienes, derechos y obligaciones de la institución a dos sociedades anónimas: la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, Sociedad Anónima de Capital Variable (CTE S. A. de C. V.) y la Internacional de Telecomunicaciones, Sociedad Anónima de Capital Variable (INTEL S. A. de C. V.). La segunda fase, por su parte, consistió en la venta de acciones de las sociedades CTE S. A. de C. V. e INTEL S. A. de C. V. a los inversionistas. De acuerdo con lo establecido en la ley, en ambas empresas se estructuró la distribución accionaria de tal manera que hubiese un único socio estratégico internacional con el 51 % del total de acciones, constituyéndose por derecho propio como el socio mayoritario de cada sociedad. En el caso de CTE S. A. de C. V. el socio estratégico que ganó en la subasta pública fue France Telecom y de las acciones restantes un 10 % fueron vendidas a los trabajadores, un 14 % al público en general y el 25 % las retuvo inicialmente el Estado, pero luego se modificó la ley para poder venderlas en pública subasta o a través de una bolsa de valores. En el caso de INTEL S. A. de C. V., el socio mayoritario que ganó la licitación fue Telefónica, y el 49 % de las acciones restantes fueron vendidas al público en general.

Una novedad en este caso fue que los fondos generados de la privatización no ingresaron al fondo general de la nación, sino que se utilizaron para crear el Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL)[146] destinado «para financiar proyectos de inversión en materia económica y social» en una diversidad de áreas, tales como centros comunales de información, promoción de empleo a través de la inversión extranjera, las exportaciones y el turismo, alimentación escolar, desarrollo artesanal y apoyo a la micro y pequeña empresa, becas de educación superior, desarrollo comunal y prevención de violencia, emprendimiento artístico y cultural, y desarrollo productivo y protección forestal.

La última privatización importante realizada durante la administración Calderón Sol (1994-1999) fue la de la administración de las cotizaciones por invalidez, vejez y muerte (IVM) que estaban a cargo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Para ello, el 20 de diciembre de 1996 se promulgó el decreto legislativo n.º 927,[147] correspondiente a la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones,* con cuatro objetivos:

146 Decreto legislativo n.º 605, 6 de mayo de 1999, *Diario Oficial* 90, tomo 343, 18 de mayo de 1999.
147 *Diario Oficial* 243, tomo 333, 23 de diciembre de 1996.

aumentar las tasas de cobertura, garantizar el acceso a pensiones dignas y seguras, resolver la insostenibilidad financiera del sistema vigente, y generar una masa de ahorro que contribuyera al desarrollo del mercado de capitales y al financiamiento de la inversión productiva del país. Antes de la Ley, el ISSS y el INPEP, regidos por sus leyes particulares, administraban las cotizaciones por IVM sobre la base de un sistema de capitalización colectiva, usualmente conocido como de reparto, en el que las cotizaciones de los trabajadores financiaban los beneficios de los pensionados.

Este sistema, según la exposición de motivos de la ley, enfrentaba problemas de sostenibilidad financiera debido a una diversidad de fallas: la desvinculación entre aportes y beneficios, la susceptibilidad a la corrupción en la aplicación del principio de solidaridad,[148] la no consideración del impacto ocasionado por el aumento en la esperanza de vida de la población y el consecuente incremento del peso relativo de la población pasiva, la heterogeneidad en las tasas de cotización de los afiliados, la mala administración del fondo de cotizaciones y el bajo nivel de cobertura. Para hacer frente a estos fallos, la ley creó un nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones, conocido como SAP, de capitalización individual y que sería administrado por entidades facultadas por el Estado (denominadas administradoras de fondos de pensiones o AFP) para el que se aumentaron las tasas de cotización a 14 %, se amplió el tiempo de cotización requerido para gozar de una pensión por vejez y se modificó la forma de cálculo de los beneficios. La ley mantuvo un Sistema de Pensiones Público (SPP) y lo fortaleció financieramente con un aumento y uniformización de las cotizaciones a 13 %. Este continuó siendo administrado por el ISSS y el INPEP, pero fue concebido como de carácter temporal, ya que no permitiría nuevas afiliaciones, de tal manera que su duración se extendería hasta la fecha del último pago efectuado a sus afiliados y beneficiarios. La ley también establecía que los trabajadores menores de 36 años, o que se incorporaran por primera vez al mercado laboral, debían afiliarse obligatoriamente al SAP; los hombres entre 36 y 55 años y las mujeres entre 36 y 50 años, por su parte, podían optar por afiliarse al SAP o mantenerse en el SPP; mientras que los hombres mayores de 55 años y las mujeres mayores de 50 debían permanecer afiliados en el SPP.

148 La corrupción se daba debido a que era conocido que para calcular el monto de la pensión se usaba el salario básico regulador, para cuya determinación se consideraban únicamente los últimos 3 años de servicio o los 5 años consecutivos en que el promedio mensual fuere más favorable al asegurado.

Promoción de exportaciones y atracción de inversiones

En congruencia con el objetivo general de lograr un crecimiento económico robusto y sostenido, basado en la diversificación y aumento de las exportaciones intensivas en la mano de obra, el modelo neoliberal incluyó políticas específicas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. El presidente Cristiani se comprometió con ello en su discurso de investidura ya citado: «Iniciaremos un programa de apertura […] que fomente las exportaciones en general y en especial las no tradicionales, que serán ambas nuestra salvación en el futuro».

La primera política de esta naturaleza fue el decreto legislativo n.º 460,[149] correspondiente a la *Ley de Reactivación de Exportaciones,* promulgado el 15 de marzo de 1990 con el objeto de incentivar la exportación de bienes y servicios fuera del área centroamericana y contrarrestar el sesgo antiexportador generado por la estructura de protección a la industria del MISI. Para ello, la ley beneficiaba a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con un subsidio, conocido como *draw-back,* equivalente al 6 % del valor FOB de las exportaciones no tradicionales que realizaran. De este beneficio solo estaban exceptuadas las exportaciones de productos minerales metálicos y no metálicos provenientes de la explotación del subsuelo, así como las de productos tradicionales como café, azúcar y algodón. Gozarían del incentivo las exportaciones de café orgánico y gourmet y las de café y azúcar que, partiendo de su forma tradicional, incorporaran como mínimo un 30 % de valor agregado de origen nacional, al que poseían antes de dicho proceso. La ley también obligó a crear el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) en el BCR, con el objeto de centralizar, agilizar y simplificar los trámites administrativos de la actividad exportadora.[150]

El 15 de marzo de 1990 se promulgó el decreto legislativo n.º 461,[151] correspondiente a la *Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales,* que regula su funcionamiento, así como los beneficios a los titulares de las empresas que desarrollen, administren o usen este tipo de instalaciones. La ley definía las zonas francas como:

149 *Diario Oficial* 88, tomo 307, 18 de abril de 1990.

150 El *draw-back* fue derogado con el decreto n.º 565, en 2010. El CENTREX, sin embargo, sigue en funcionamiento.

151 *Diario Oficial* 88, tomo 307, 18 de abril de 1990.

> Áreas del territorio nacional extraaduanal previamente calificadas, sujetas a un régimen especial donde podrán establecerse y funcionar empresas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción o comercialización de bienes para la exportación, así como a la prestación de servicios vinculados al comercio internacional y a las actividades conexas o complementarias a ellas.

Los beneficios otorgados a los desarrolladores incluían la exención de tres impuestos: sobre la renta, por quince años; sobre el activo o el patrimonio; y del aplicado a la importación de maquinaria, equipos, herramientas, repuestos e implementos necesarios para su establecimiento y funcionamiento. Los administradores también gozarían de la exención de los dos primeros impuestos otorgada a los desarrolladores, más el de timbre y cualquier otro indirecto aplicable a los cánones de arrendamiento en la zona franca. Los usuarios de las zonas francas y recintos fiscales gozarían de la exención de los tres impuestos otorgada a los desarrolladores, pero en el caso del aplicado a las importaciones, se adicionaban otros rubros tales como materias primas, partes, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, lubricantes y combustibles, entre otros.

A medida que avanzaba el proceso de liberalización comercial, la ley fue objeto de varias reformas en las que se adicionaron a las exenciones los impuestos municipales y el impuesto sobre transferencia de bienes raíces, hasta que fue sustituida por la *Ley de Zonas Francas y Comercialización,* mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 405, del 3 de septiembre de 1998.[152] Las principales novedades de la ley consistieron en que incorporó una programación para desmontar gradualmente la exención del impuesto sobre la renta y se establecieron algunas diferencias en los beneficios a otorgar entre las empresas que decidieran instalarse en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y las que decidieran hacerlo fuera de esta. Esta nueva ley también ha sido reformada varias veces, principalmente con el objeto de ampliar el plazo de los beneficios.

El 14 de octubre de 1999, se promulgó el decreto legislativo n.º 732, correspondiente a la *Ley de Inversiones,*[153] con el objetivo de «fomentar las inversiones en general y las inversiones extranjeras en particular, para contribuir al desarrollo económico y social, incrementando la productividad, la generación de empleo, la exportación de bienes y servicios y la diversificación de la producción» (artículo 1).

152 *Diario Oficial* 176, tomo 340, 23 de septiembre de 1998.
153 *Diario Oficial* 210, tomo 345, 11 de noviembre de 1999.

Como principio general, la ley estipula que cualquier persona natural o jurídica tiene derecho a realizar inversiones de cualquier naturaleza en El Salvador, sin hacer distinciones de nacionalidad, residencia u otra característica. También establece que los inversionistas extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones que los inversores nacionales, y que las medidas discriminatorias para impedir el establecimiento o la administración, uso, extensión, venta o liquidación de sus inversiones están prohibidas. De hecho, una de las pocas restricciones a la entrada de inversión extranjera directa (IED) reconocida en la ley, pero que proviene de la *Constitución de la República* se refiere a que las pequeñas empresas de comercio, industria y servicios están reservadas a ciudadanos salvadoreños y centroamericanos. En consecuencia, un análisis realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) concluye que la ley garantiza un alto estándar de tratamiento y protección para todos los inversionistas extranjeros.[154] La ley de inversiones también creó la Oficina Nacional de Inversiones (ONI) bajo el Ministerio de Economía con el propósito de «facilitar, centralizar y coordinar los procedimientos gubernamentales que […] deben seguir los inversionistas nacionales y extranjeros, para la ejecución de sus diversas obligaciones económicas, mercantiles, fiscales, migratorias y de cualquier otra índole» (artículo 16).

Complementariamente, el 3 de febrero de 2000, se promulgó el decreto ejecutivo n.º 3,[155] mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Promoción de Inversiones:

> Como una entidad estatal especializada en la promoción y accesibilidad de la inversión extranjera en el país, con el fin de contribuir a generar más y mejores oportunidades de empleo en el país por medio del incremento de la inversión extranjera […] la diversificación e incremento de las exportaciones y el desarrollo de operaciones turísticas (artículo 1).

Luego, el 29 de enero de 2004, por medio del acuerdo n.º 136 del Órgano Ejecutivo en el ramo de Economía,[156] se creó dentro de la estructura organizativa de ese ministerio la Dirección de Promoción de Exportaciones, denominada EXPORTA EL SALVADOR, con el objeto de:

154 UNCTAD, «Análisis de la Política de Inversión El Salvador», en *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, 12-14 (Ginebra: Naciones Unidas, 2010), https://bit.ly/3uA8LVZ

155 *Diario Oficial* 24, tomo 346, 3 de febrero de 2000.

156 *Diario Oficial* 30, tomo 362, 13 de febrero de 2004.

> Apoyar a los empresarios en sus esfuerzos de promoción y posicionamiento de exportaciones de bienes y servicios salvadoreños en los mercados externos, contribuyendo a lograr los objetivos nacionales de incrementar y diversificar las exportaciones, y generar más y mejores oportunidades de empleo en el país (artículo 1).

El 23 de octubre de ese mismo año, mediante el decreto ejecutivo n.º 57,[157] se creó la Comisión Nacional de Exportaciones e Inversiones (CONADEI), como entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, que fusionó la Comisión Nacional de Promoción de Inversiones y EXPORTA EL SALVADOR. Posteriormente, el 16 de mayo de 2011, mediante decreto ejecutivo n.º 59,[158] se transformó la CONADEI en la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), siempre como una institución desconcentrada de la Presidencia de la República, adicionándosele a sus objetivos la promoción y dirección del proceso tendiente a la estructuración de asocios público-privados para proyectos de inversión en infraestructura y de prestación de servicios públicos. Finalmente, el 9 de abril de 2014, se promulgó el decreto legislativo n.º 663,[159] correspondiente a la *Ley de Creación del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador,* también denominado PROESA, con la diferencia de que, de ahí en adelante, sería una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, y con autonomía administrativa y presupuestaria.

Simplificación de la estructura tributaria

Los promotores del modelo neoliberal también sostenían que, para lograr mayor eficiencia en la recolección de los ingresos y disminuir la evasión fiscal, era recomendable aplicar un reducido número de impuestos de base amplia, poco distorsionantes o neutros, y de fácil recaudación. Esta recomendación recogida en el *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994,*[160] fue la base de las reformas tributarias impulsadas en los noventa, las cuales, además de derogar los impuestos a los productos tradicionales de exportación (café azúcar y camarón) y de reducir los derechos arancelarios de importación, ya mencionados, incluyeron otras medidas, entre las que se destacan las siguientes:

157 *Diario Oficial* 218, tomo 365, 23 de noviembre de 2004.
158 *Diario Oficial* 90, tomo 391, 17 de mayo de 2011.
159 *Diario Oficial* 93, tomo 403, 23 de mayo de 2014.
160 MIPLAN, *Plan de desarrollo económico…*

- Derogación de algunos impuestos. Se derogaron algunos impuestos considerados de bajo rendimiento y de elevado costo de administración, como los que se aplicaban al consumo de azúcar; a los ingresos por producción, distribución y arrendamiento de películas; a la producción y venta de fósforos y cerillos; a los establecimientos de compraventa de objetos usados; y a la entrada o asistencia a espectáculos públicos y diversiones remuneradas.[161]
- Reformas a la *Ley del Impuesto sobre la Renta* de 1963 y promulgación de una nueva ley. El 30 de noviembre de 1989 se promulgó el decreto legislativo n.º 387,[162] el cual, en el caso de las personas naturales, disminuyó la tasa marginal máxima de 60 % a 50 %, redujo los tramos tributarios de 24 a 7 y elevó el nivel de rentas exentas del pago del impuesto a ¢ 18 000; mientras que, en el caso de las personas jurídicas, disminuyó la tasa marginal máxima a 30 %, redujo los tramos tributarios de 5 a 3 y aumentó el nivel de rentas exentas a ¢ 25 000. En 1990, se le hicieron a la ley de 1963 otras reformas, mediante las cuales se introdujo un sistema de retenciones mensuales para el pago del impuesto de las personas jurídicas, se aumentaron las deducciones por gastos médicos y educativos para la determinación de la renta imponible de las personas naturales y se concedió a las sociedades anónimas la posibilidad de deducir hasta el 50 % de la renta imponible por reinversión de utilidades. Luego, el 18 de diciembre de 1991, se promulgó el decreto legislativo n.º 134, correspondiente a una nueva *Ley del Impuesto sobre la Renta,*[163] que, para el caso de las personas naturales, disminuyó la tasa máxima marginal de 50 % a 30 %, redujo los tramos tributarios de 7 a 4, estableció una tasa tributaria promedio máxima del 25 % y aumentó el nivel de rentas exentas a ¢ 22 000; mientras que, para el caso de las personas jurídicas, estableció un nivel de rentas exentas de ¢ 75 000 y una tasa común de 25 % sobre el exceso a dicho nivel de renta.
- Reducción y posterior eliminación del impuesto al patrimonio. Con la justificación de que, para crear un clima fiscal favorable a la formación de capital privado era necesaria la aplicación de tasas moderadas, el 30 de noviembre

161 Estos impuestos fueron derogados mediante el decreto legislativo n.º 397 del 8 de diciembre de 1989, *Diario Oficial* 233, tomo 305, 15 de diciembre de 1989. El decreto menciona, además, las leyes en las que se amparaban los impuestos derogados y sus fechas de publicación en el *Diario Oficial.*

162 *Diario Oficial* 232, tomo 305, 14 de diciembre de 1989.

163 *Diario Oficial* 242, tomo 313, 21 de diciembre de 1991.

de 1989 se promulgó el decreto legislativo n.º 386,[164] mediante el cual se le introdujeron las siguientes modificaciones: se sustituyó la tabla única que existía por dos tablas para calcular el impuesto, una para las personas naturales y otra para las jurídicas; se elevó el piso mínimo imponible, que era ¢ 150 000, a ¢ 300 000 para las personas naturales y a ¢ 500 000 para las personas jurídicas; se redujo el número de tramos tributarios, que era de 6, a 4 para las personas naturales y a 3 para personas jurídicas; y se redujo la tasa marginal máxima de 2.5 % a 2 %. Posteriormente, el 27 de abril de 1994, casi al cierre de la administración Cristiani, se promulgó el decreto legislativo n.º 871,[165] por medio del cual se derogó la *Ley del Impuesto al Patrimonio;* en esta ocasión, bajo el argumento de que se trataba de «un impuesto inoperante, de baja recaudación y alto costo de administración».[166]

- Reforma a la *Ley del Papel Sellado y Timbres* y posterior sustitución por el impuesto al valor agregado (IVA). El 30 de noviembre de 1989, se promulgó el decreto n.º 384,[167] mediante el cual se unificaron las tarifas por la venta de bienes y prestación de servicios al 5 %. Luego, el 24 de julio de 1992, fue promulgado el decreto legislativo n.º 296,[168] correspondiente a la *Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios,* mediante el cual se derogó *la Ley del Papel Sellado y Timbres* y se estableció el IVA con una tasa única de 10 %. Dentro de los considerandos de la ley se planteaba que el IVA, a diferencia del impuesto de timbres, era moderno, transparente, fácilmente armonizable con los regímenes fiscales de los otros países de Centroamérica y más eficiente, debido a que evitaba distorsiones sobre la actividad productiva. Se agregaba, además, que el IVA contribuiría a reducir las prácticas elusivas y evasivas[169] y que la tasa establecida permitiría mantener los mismos niveles de recaudación que el impuesto sustituido.[170] Más adelante,

164 *Diario Oficial* 232, tomo 305, 14 de diciembre de 1989.
165 *Diario Oficial* 99, tomo 323, 30 de mayo de 1994.
166 Tales argumentos están expresados en los considerandos del decreto. Cabe señalar que, antes de la reforma, el impuesto al patrimonio aportaba cerca del 5 % de los ingresos tributarios
167 *Diario Oficial* 232, tomo 305, 14 de diciembre de 1989.
168 *Diario Oficial* 143, tomo 316, 31 de julio de 1992.
169 Carlos Armando Pérez Trejo, *Análisis del aumento de la tasa del IVA en El Salvador. Efectos en la eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal* (San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo [FUNDE], 2015), http://www.repo.funde.org/id/eprint/1094/.
170 Roberto Rubio-Fabián y Nelson Fuentes, coord., *Seguridad fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación* (San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo [FUNDE], 2008). http://www.repo.funde.org/67/1/LIBROS-61.pdf.

el 8 de junio de 1995 se promulgó el decreto legislativo n.º 370,[171] mediante el cual se aumentó la tasa del IVA a 13 %, usando como principal justificación que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz había generado cuantiosos compromisos a las finanzas públicas.

Desmantelamiento de las políticas sectoriales

Otra de las estrategias del modelo neoliberal impulsado en El Salvador consistió en el desmantelamiento de la mayor parte de intervenciones selectivas impulsadas durante la vigencia del MISI con el propósito de modificar la estructura productiva en favor de determinados sectores y ramas económicas a las que se asignaba mayor capacidad para reducir la pobreza o activar ciclos virtuosos de inversión, empleo y crecimiento. Ajustando la frase «la mejor política industrial es la que no existe», atribuida a Carlos Solchaga, ministro de Industria y Energía de España entre 1982 y 1985, durante el primer gobierno de Felipe González, varios miembros del gabinete de Cristiani afirmaban que «la mejor política económica sectorial es la que no se tiene»,[172] ya que se consideraba que la mera existencia de tales políticas distorsionaba las señales del mercado sobre el rumbo que debía tomar la economía. Es tal el cuestionamiento de los neoliberales a las políticas sectoriales que, según Hinds:

> Prevalecieron en El Salvador y en Latinoamérica entre los años cincuenta y los ochenta, y fracasaron estrepitosamente [… y son…] la razón por la que la productividad es tan baja en América Latina […ya que impulsaron…] a las empresas a invertir en actividades que son menos productivas que las que atraerían la inversión si el gobierno no interviniera.[173]

El resultado, a su juicio, fue que premiaron a los que no son productivos y castigaron a los que lo son. En congruencia con esta manera de pensar, una de las primeras medidas adoptadas en el gobierno de Cristiani fue la eliminación de la mayoría de las exenciones y franquicias otorgadas a ciertas ramas económicas a través de una diversidad de leyes especiales, a las cuales se responsabilizaba de distorsionar

171 *Diario Oficial* 114, tomo 327, 21 de junio de 1995.

172 Héctor Dada Hirezi, «La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos», *Revista Teoría y Praxis* n.º 32 (2018): 69. https://doi.org/10.5377/typ.v0i32.6391.

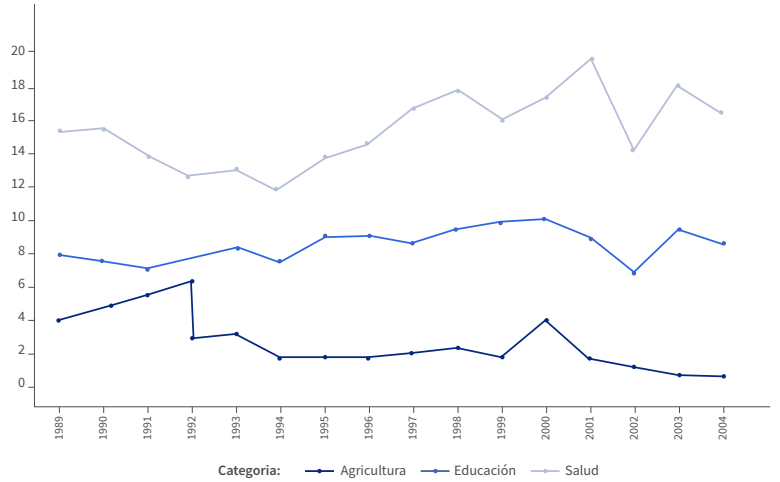
173 Manuel Enrique Hinds, «El Salvador: Políticas sectoriales y el subdesarrollo», *El Diario de Hoy*, 5 de mayo de 2010. Curiosamente, su padre, también llamado Manuel Enrique Hinds, en su calidad de ministro de Hacienda luego del golpe de Estado de 1948, fue uno de los iniciadores de las políticas industriales aplicadas durante el MISI en El Salvador.

los mercados, generar ventajas arbitrarias hacia grupos minoritarios y reducir la base imponible. Para ello, el 1 de noviembre de 1989 se promulgó el decreto legislativo n.º 385,[174] mediante el cual se derogaron las exenciones relativas a derechos, gravámenes, tasas, impuestos a la importación e impuestos indirectos contenidos en una diversidad de leyes, entre las que se destacan las siguientes: *Ley de Fomento de Teatros y Cines* (decreto n.º 1620, *Diario Oficial* 197, tomo 165, 26 de octubre de 1954); decreto legislativo n.º 2895, que regula el establecimiento de grandes fábricas de alcohol (*Diario Oficial* 145, tomo 184, 13 de agosto de 1959); *Ley de Fomento Industrial* (decreto n.º 64, *Diario Oficial* 14, tomo 190, 20 de enero de 1961); *Ley de Fomento de la Industria Turística* (decreto n.º 367, *Diario Oficial* 117, tomo 215, 29 de junio de 1967); *Ley de la Asociación de Ganaderos de El Salvador* (decreto n.º 531, *Diario Oficial* 20, tomo 242, 30 de enero de 1974); *Ley Transitoria de Reactivación de la Industria Turística* (decreto n.º 134, *Diario Oficial* 159, tomo 284, 28 de agosto de 1984); *Ley de Fomento Avícola* (decreto n.º 471 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, *Diario Oficial* 238, tomo 193, 19 de diciembre de 1961); *Ley de Fomento Agropecuario* (decreto n.º 522 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, *Diario Oficial* 239, tomo 193, 27 de diciembre de 1961); *Ley de Riego y Avenamiento* (decreto n.º 153, *Diario Oficial* 213, tomo 229, 23 de noviembre de 1970); *Ley General de Actividades Pesqueras* (decreto n.º 799 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, *Diario Oficial* 169, tomo 272, 14 de septiembre de 1981); y la *Ley de Fomento y Desarrollo Ganadero* (decreto n.º 219, *Diario Oficial* 182, tomo 284, 28 de septiembre de 1984).

Además, tal como se señaló, al liberalizarse el mercado financiero, se eliminaron los controles sobre el destino del crédito y las líneas a tasas de interés preferencial para ciertas ramas económicas industriales y agropecuarias. Por otra parte, el otrora todopoderoso Ministerio de Economía, que durante la vigencia del MISI jugó un papel central como responsable del diseño e implementación de la política industrial, poco a poco fue perdiendo relevancia en el fomento y diversificación de la economía nacional, siendo relegado a conducir la apertura comercial y la negociación de tratados de libre comercio, la eliminación de controles de precio y la administración de subsidios al consumo. Muy relevante es también, al respecto, el drástico recorte que experimentó el gasto público agropecuario, el cual después de llegar a representar hasta el 14.6 % del gasto público total durante el MISI, redujo su participación a 7.1 % durante la década del conflicto armado, y la continuó disminuyendo hasta llegar a representar apenas 0.8 % en 2004 (figura 4.3).

174 *Diario Oficial* 227, tomo 305, 7 de diciembre de 1989.

Figura 4.3. *Gasto ejecutado por las carteras de agricultura, educación y salud como porcentaje del gasto público total.* El Salvador, 1988-2004



Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

Políticas sociales compensatorias y desmilitarización del presupuesto

En un inicio, las políticas sociales y la pobreza solo fueron abordadas marginalmente por los promotores del modelo neoliberal de promoción de exportaciones en El Salvador. En el caso de FUSADES, fue hasta en su propuesta de estrategia de desarrollo económico y social para el quinquenio 1989-1994, presentada días antes de iniciar el gobierno de Cristiani, que, por primera vez, incluyó la eliminación paulatina de la extrema pobreza dentro de los objetivos a perseguir, agregando recomendaciones de política social como complemento de las reformas económicas promovidas.[175]

Junto al objetivo de crear las condiciones para alcanzar un crecimiento económico robusto y sostenido, el gobierno de Cristiani se comprometió a «elevar el bienestar y la calidad de vida de toda la población, especialmente la que vive en extrema pobreza».[176] Se partía de la premisa de que sin desarrollo económico no es posible el desarrollo social y sin desarrollo social es difícil alcanzar un desarrollo económico estable en el tiempo. En correspondencia con esta visión, el plan quinquenal 1989-

175 FUSADES, *Hacia una economía de mercado…*
176 MIPLAN, *Plan de desarrollo económico…*

1994 incluyó una estrategia social con dos vías de acción: la de plazo inmediato, que contemplaba políticas, programas y proyectos de naturaleza compensatoria, para amortiguar los efectos negativos esperados de los programas de estabilización y reorientación económica; y la de mediano plazo, que establecía el compromiso de formular e implementar planes sociales sectoriales en salud, nutrición, vivienda, etc., con el propósito fundamental de sentar las bases para un desarrollo social sostenido en el tiempo. El *Plan de Gobierno* era enfático en señalar que la implementación de las políticas sociales debía atender, entre otros, los siguientes criterios básicos: focalización del gasto hacia los más pobres, descentralización de los servicios, subsidio directo a la demanda, promoción de la participación privada y evaluación permanente del impacto ocasionado.

En la práctica, sin embargo, las políticas sociales ocuparon un rol subordinado frente a las políticas económicas y estuvieron más orientadas a atender la pobreza que a combatirla.[177] Entre las principales políticas y programas de esta naturaleza implementados durante el período 1989-2004 se destacan las siguientes:

- Creación del Fondo de Inversión Social (FIS). Mediante el decreto legislativo n.º 610,[178] del 31 de octubre de 1990, se creó el FIS, bajo la justificación de que una parte considerable de la población se encontraba en pobreza crítica y requería de acciones urgentes para promover su plena incorporación al proceso nacional de desarrollo económico y social. Su propósito fundamental era promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central, para implementar proyectos de infraestructura social y económica (artículo 4). En sus inicios, el FIS fue previsto como una entidad de carácter temporal especializada en implementar proyectos de infraestructura y dotación de equipo en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente y desarrollo comunitario, para beneficiar principalmente a grupos sociales en extrema pobreza impactados por los efectos negativos de las políticas de estabilización y ajuste estructural que se impulsaban.[179] Se estima que, durante sus primeros dos años de operación, los proyectos implementados beneficiaron a alrededor de 600 000

177 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

178 *Diario Oficial* 262, tomo 309, 16 de noviembre de 1990.

179 FISDL, «Historia del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)». 2014.

personas por debajo de la línea de pobreza.[180] El 19 de septiembre de 1996, sin embargo, se promulgó el decreto legislativo n.º 826,[181] mediante el cual el FIS se transformó en una entidad de carácter permanente, denominada Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), asignándosele, además, la responsabilidad de dar seguimiento a las políticas gubernamentales para el desarrollo local.

- Aumento de fondos para las municipalidades. El 1 de febrero de 1996 se promulgó el decreto legislativo n.º 617,[182] mediante el cual se incrementó de ¢ 25 millones a ¢ 125 millones la asignación de recursos del presupuesto general de la nación destinada al Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades (FODES), que había sido creado en 1988 para estimular el desarrollo económico, social y cultural de los municipios; promover la participación ciudadana, y fortalecer la autonomía económica municipal. Luego, mediante los decretos legislativos n.º 76 del 11 de septiembre de 1997,[183] y n.º 348 del 15 de junio de 2004,[184] las asignaciones al FODES aumentaron al 6 % y al 7 % de los ingresos corrientes del gobierno central, respectivamente.
- Descentralización y flexibilización en el área educativa. La mayor novedad fue la puesta en marcha del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), cuyo propósito era ampliar la cobertura de la educación parvularia y básica, mediante un sistema descentralizado de servicios en las comunidades rurales con mayor índice de pobreza. Para su diseño, el gobierno partió de la sistematización de la experiencia desarrollada por muchas comunidades rurales que, durante el conflicto armado, tomaron la iniciativa de organizarse para entregar educación básica a los niños. De dicha sistematización se derivaron cinco recomendaciones principales para el nuevo programa: promover vínculos entre las escuelas y las comunidades; capacitar al personal docente, aun en aquellos casos en los que no existiera escuela física; entregar material didáctico para la enseñanza básica; eliminar todas las exigencias de uniformes y aportes monetarios por parte de las familias; y

180 FISDL, *Memoria de Labores 1990-1992* (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, 1992).
181 *Diario Oficial* 184, tomo 333, 2 de octubre de 1996.
182 *Diario Oficial* 43, tomo 330, 1 de marzo de 1996.
183 *Diario Oficial* 196, tomo 337, 22 de octubre de 1997.
184 *Diario Oficial* 112, tomo 363, 17 de junio de 2004.

promover los programas de alimentación escolar.[185] EDUCO se basaba en la creación y legalización de asociaciones comunales de educación (ACE), integradas principalmente por padres de familia, las cuales firmaban convenios con el Ministerio de Educación (MINED), que les proveía recursos para contratar profesores y adquirir bienes y servicios requeridos en sus escuelas. El programa inició en 1991, con la firma de convenios entre el MINED y 263 ACE, cada una de las cuales contrató un profesor, logrando atender a una población de 8416 estudiantes. Para 2004, el programa movilizaba ya más de USD 50 millones anuales administrados por más de 2000 ACE y escuelas rurales, en las que laboraban alrededor de 7000 profesores y a las que asistían 362 000 estudiantes. Además, en 2004, se creó el programa EDÚCAME para flexibilizar la oferta de los servicios educativos en tercer ciclo y bachillerato, a través de la implementación de nuevas modalidades de atención, con el fin de disminuir la sobreedad y reincorporar al sistema educativo a jóvenes que hubiesen interrumpido su formación académica.[186]

- Vivienda popular. El 28 de mayo de 1992 se promulgó el decreto legislativo n.º 258, correspondiente a la *Ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular* (FONAVIPO)[187] para «facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos,[188] el acceso al crédito que les permita solucionar su problema de vivienda y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social» (artículo 2). Para tal efecto, FONAVIPO ha utilizado dos programas: uno de créditos, que canaliza recursos a una red de instituciones intermediarias autorizadas (IA),[189] de manera que estas otorguen financiamiento para vivienda a familias cuyos ingresos sean inferiores a cuatro salarios mínimos; y un programa de contribuciones para la vivienda, dirigido a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos, que consiste en un aporte de dinero o es-

185 Darlyn Meza, José L. Guzmán y Lorena de Varela, «EDUCO: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)», *En Breve* n.º 51 (2004). https://bit.ly/36EDOI1.

186 MINED, *EDUCAME: Educación media para todos* (San Salvador: Ministerio de Educación, 2004).

187 *Diario Oficial* 104, tomo 315, 8 de junio de 1992.

188 Para los efectos de la ley, familias de más bajos ingresos eran aquellas con un ingreso mensual inferior a dos salarios mínimos. En 2001, mediante una reforma a la ley, el concepto se amplió a familias con un ingreso menor o igual al monto de cuatro salarios mínimos del comercio e industria.,

189 Las IA son aquellas instituciones calificadas como sujetos de crédito, de acuerdo con la normativa de la Superintendencia del Sistema Financiero, autorizadas por FONAVIPO para ser usuarias de sus facilidades y operaciones con el propósito de desarrollar programas de vivienda (artículos 31, 32 y 33 de la Ley del *FONAVIPO* ya citada).

pecie para vivienda, otorgado en forma directa a las familias sin compromiso de devolución, mediante un título valor emitido a favor de los beneficiarios, que comprueben la propiedad sobre el terreno para la vivienda o que, con el producto de sus contribuciones, complementen los recursos necesarios para su adquisición.

Parte de los recursos utilizados para financiar estos programas sociales provino de la fuerte disminución que experimentaron los gastos en defensa y seguridad luego de la finalización del conflicto armado, los cuales pasaron de representar el 30.8 % del gasto público total en 1989 a 9.7 % en 2004. No obstante, llama la atención que, entre ambos años, el peso relativo de los gastos en los ramos de educación y salud dentro del gasto público total apenas aumentó de 15 % y 7.9 % a 16.5 % y 8.3 %, respectivamente (figura 4.3).

Resultados

Una de las virtudes del documento de FUSADES, en el que sistematizó el modelo económico impulsado desde 1989, es que incluía resultados esperados bastante precisos y congruentes con el objetivo general y los objetivos específicos, los cuales fueron actualizados por los dos primeros gobiernos de ARENA.[190] Por consiguiente, con el propósito de determinar cuan exitoso ha sido su desempeño, a continuación, se realiza una comparación de esos resultados esperados con los obtenidos. Cabe aclarar que, aunque el período de análisis de este capítulo es 1989-2004, en varios cuadros y figuras la información presentada se extiende hasta 2019 o 2020, debido a que se consideran resultados derivados de las estrategias y políticas del modelo neoliberal que han continuado implementándose hasta la fecha. Sin embargo, para otros resultados, se ha considerado mejor presentar la información disponible hasta 2004 y dejar el resto para el siguiente capítulo.

Crecimiento económico menor que el esperado

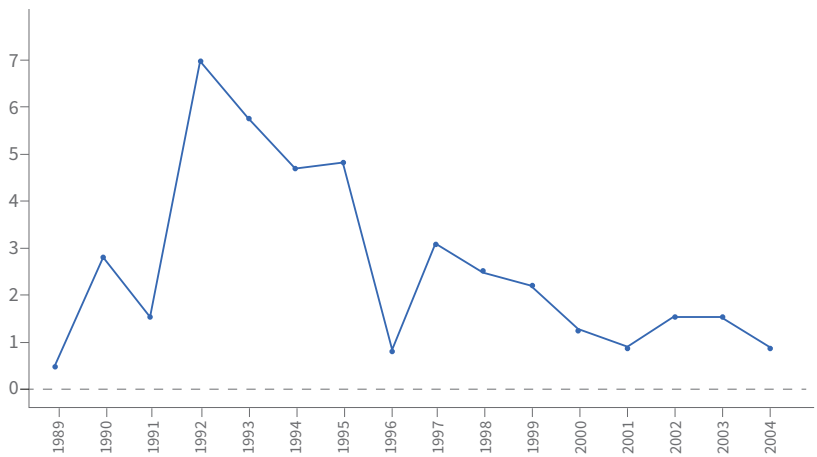
En materia de crecimiento económico, FUSADES estimaba que, al impulsarse las estrategias y políticas del modelo propuesto, el país podría lograr un crecimiento persistente del PIB real de 4.6 % en el primer quinquenio, 7 % en el segundo y 6.8 %

190 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo económico…*

en el tercero.[191] En el plan quinquenal de la administración Cristiani, la proyección de la tasa de crecimiento promedio anual correspondiente al período 1989-1994 fue reducida a 3.6 %, probablemente como consecuencia de la intensificación del conflicto armado a fines de 1989.[192] La tasa de crecimiento finalmente registrada durante el quinquenio, empero, fue de 4.8 %, casi similar a la prevista por FUSADES. Producto de ello, a mediados de los años noventa, la reforma económica de El Salvador era considerada como una de las más exitosas de América Latina.[193]

A partir de la administración presidencial siguiente, sin embargo, la economía entró en un período largo de lento crecimiento que todavía continúa. En el *Plan de Gobierno 1994-1999*, por ejemplo, se proyectó una tasa de crecimiento promedio anual de entre 6 y 7 %, pero la efectiva fue de apenas 2.7 %.[194] Luego, durante la administración Flores (1999-2004), en contraposición a las altas expectativas que desató la dolarización, la economía registró una tasa de crecimiento promedio anual de solamente 1.2 %, casi similar a la tasa de crecimiento poblacional (figura 4.4).

Figura 4.4. *Tasas de crecimiento económico.* El Salvador, 1989-2004 (En porcentajes)



Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

191 Ibíd.

192 MIPLAN, *Plan de desarrollo económico…*

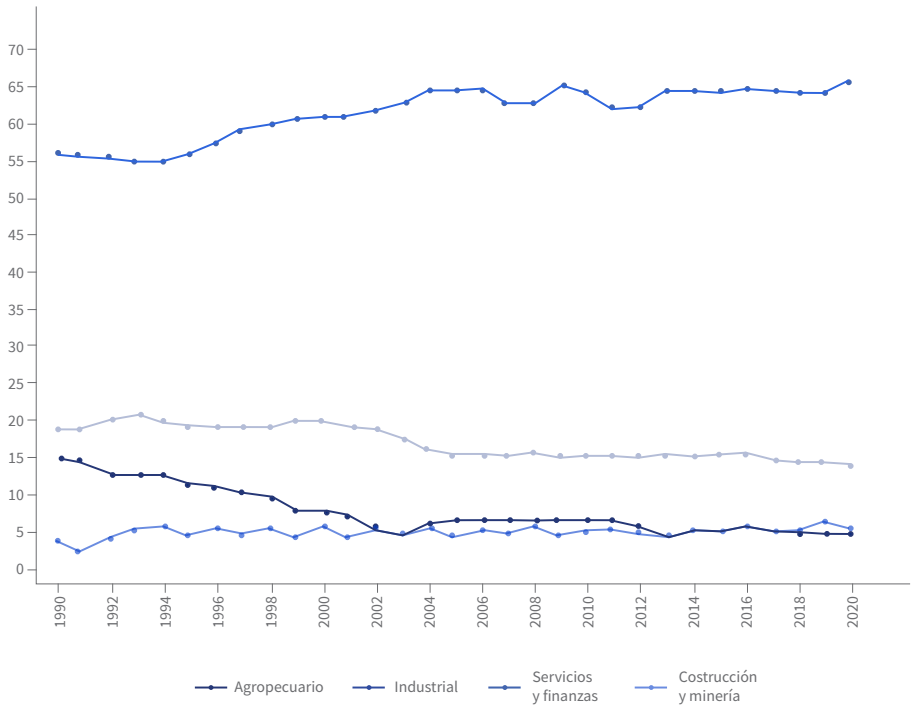
193 Como evidencia, basta con señalar que la reforma económica salvadoreña fue presentada como uno de los casos de éxito durante la reunión anual de los países miembros del Banco Mundial, celebrada la primera semana de octubre de 1996 en Washington D.C.

194 GOES, *El Salvador: país de oportunidades…*

Terciarización de la estructura económica

Debido a que el MPE suponía que el crecimiento económico sería liderado por las exportaciones de bienes agrícolas e industriales, el segundo resultado esperado era un cambio en la estructura económica del país, «a través de un aumento de la participación del sector secundario que utiliza intensamente materias primas e insumos generados en el sector primario y, la de este último, en la medida que se diversifique y oriente a la exportación». En congruencia con ello, también se esperaba que «el sector terciario o de servicios, exceptuando la construcción de la vivienda en particular, tendería a perder importancia relativa en el PIB».[195]

Figura 4.5. *Participación porcentual de principales sectores económicos en el PIB.* El Salvador, 1990-2020



Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

195 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo económico…*

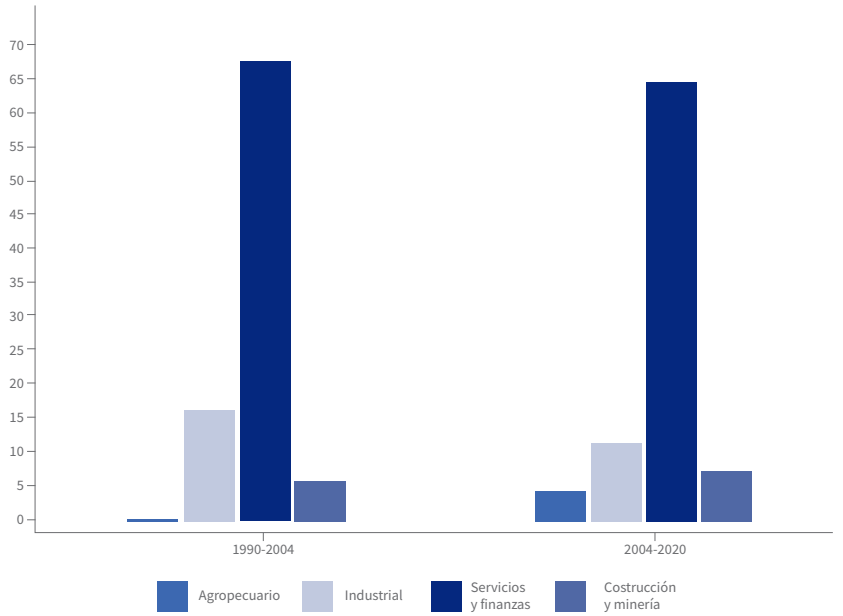
Entre 1990 y 2004, empero, lo que ocurrió fue lo contrario, ya que el sector industrial disminuyó su participación de 18.7 % del PIB a 17.6 % y el sector agropecuario de 16 % a apenas el 5.7 %. A diferencia, los servicios, que supuestamente tenderían a perder importancia, aumentaron su participación en el PIB de 55.8 % en 1990 a 63.7 % en 2004. Esta tendencia continuó en los años siguientes, a tal punto que, para 2020, la participación en el PIB de la industria manufacturera había disminuido a 14.9 % y la del sector agropecuario a 5.1 %; mientras que la de los servicios había subido todavía más, llegando a 64.7 % (figura 4.5). Como consecuencia de este comportamiento del crecimiento económico acumulado entre 1990 y 2004, el 68 % provino de los servicios, el 16.9 % de la industria manufacturera, el 5.6 % de la construcción y solamente el 0.2 % del sector agropecuario. Por su parte, del crecimiento económico acumulado entre 1994 y 2020, 65.9 % provino de los servicios, 11.5 % de la industria manufacturera, 6.9 % de la construcción y 4.3 % del sector agropecuario (figura 4.6).

Cabe señalar, además, que, aunque el MPE rechazaba la aplicación de políticas económicas sectoriales que afectaran el libre juego de las fuerzas del mercado, en la práctica, sí las hubo. Los casos más evidentes fueron la industria de maquila, los establecimientos financieros y el azúcar. La industria de maquila, como ya se señaló, fue estimulada a través de la *Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales* y sus diferentes reformas. Por su parte, el sector financiero, además de ser objeto de políticas de privatización que desembocaron en una alta concentración bancaria,[196] fue protegido durante mucho tiempo mediante reglamentos que exigían a los competidores potenciales requisitos que irrespetaban el principio de trato nacional. A este sector también se le ha permitido una diversidad de escudos fiscales, algunos de los cuales solo fueron removidos con las reformas tributarias aprobadas a finales de 2004. Durante la década de 1990, los bancos comerciales fueron, además, los principales beneficiarios de la política de esterilización monetaria aplicada por el BCR, al devengar altas tasas de interés por los títulos emitidos, a cero riesgos. Finalmente, el sector azucarero es de los pocos que, además de haber logrado mantener un alto nivel de protección arancelaria y no arancelaria, ha sido beneficiado con la asignación de cuotas de exportación en varios de los TLC negociados. Lo curioso es que son precisamente estas ramas económicas que lograron exceptuarse de la aper-

196 International Monetary Fund, *Article IV, consultations with El Salvador* (Public Information Notices, 2005).

tura comercial o que han gozado de políticas sectoriales, las que durante la vigencia del modelo han registrados las tasas más altas de crecimiento (ver figura 4.7).[197]

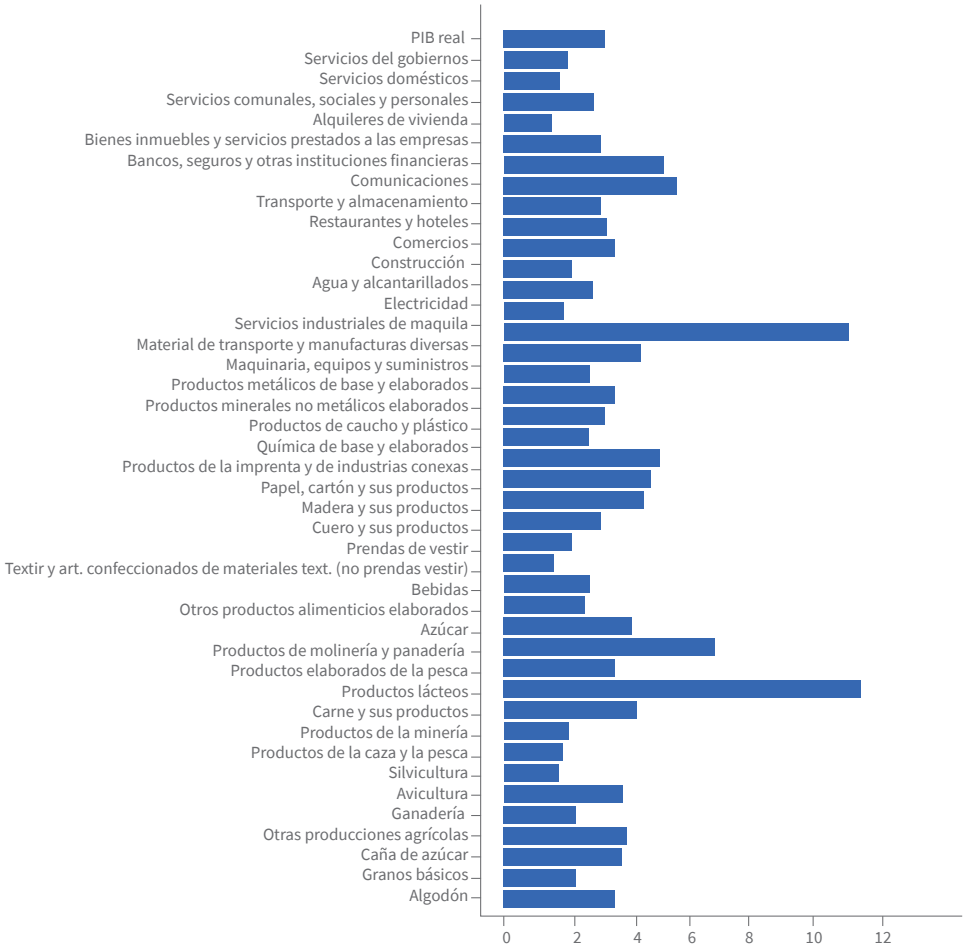
Figura 4.6. *Porcentaje de contribución sectorial al crecimiento de la economía.* El Salvador, 1990-2004 y 2004-2020



Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

197 En el gráfico no se han utilizado cifras del sistema de cuentas nacionales 2008 (SCN08), debido a que el BCR aún no ha hecho uso de estas para recalcular las series del PIB y su estructura en términos reales. Por otra parte, las tasas promedio de crecimiento por rama se hacen hasta 2016, porque ese fue el último año en el que se hicieron cálculos del PIB real y de su estructura con el anterior sistema de cuentas nacionales anterior (SCN68).

Figura 4.7. *Tasas de crecimiento promedio anual por ramas económicas.* El Salvador, 1990-2016



Nota: Para facilitar la lectura de la figura, no se incluyeron tres ramas que registraron tasas de crecimiento promedio negativas: tabaco elaborado, de -16.21 %; café oro, de -4.11 %; y productos de la refinación de petróleo, de -0.26 %.

Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

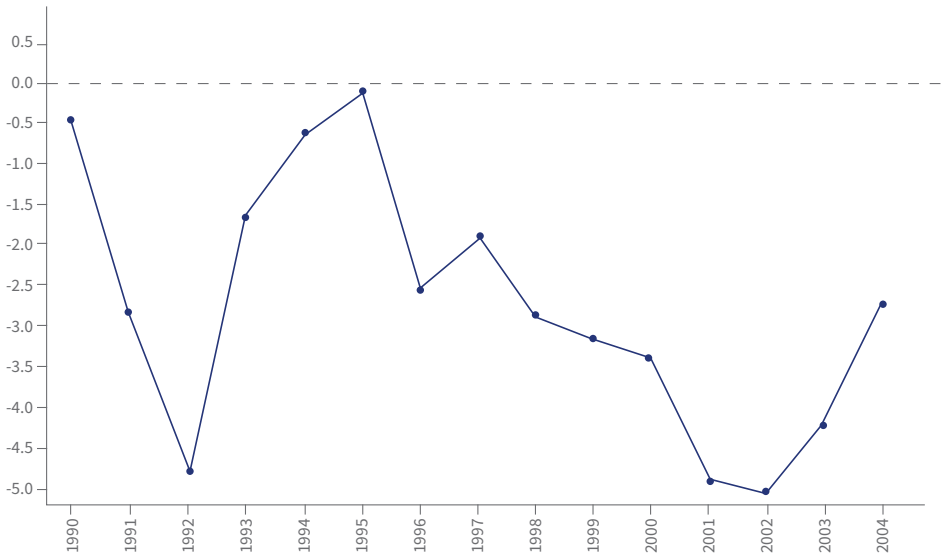
Déficit fiscal, deuda pública e inflación

Otro de los resultados esperados con las reformas económicas neoliberales era que se redujera el déficit fiscal, los niveles de deuda pública y la inflación.

Déficit fiscal y deuda pública

En cuanto al déficit fiscal, los resultados iniciales fueron muy halagadores, ya que se redujo de 4.9 % a 0.1 % del PIB entre 1989 y 1995, como consecuencia del efecto combinado de las mayores tasas de crecimiento económico, del aumento de la carga tributaria y de la disminución de la relación gasto público/PIB que se registraban. Esta tendencia, sin embargo, comenzó a revertirse a partir de 1996 con la caída del crecimiento económico, y luego, como consecuencia de las necesidades de reconstrucción derivadas de los terremotos de enero y febrero de 2001 (figura 4.8).[198]

Figura 4.8. *Déficit fiscal como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2004



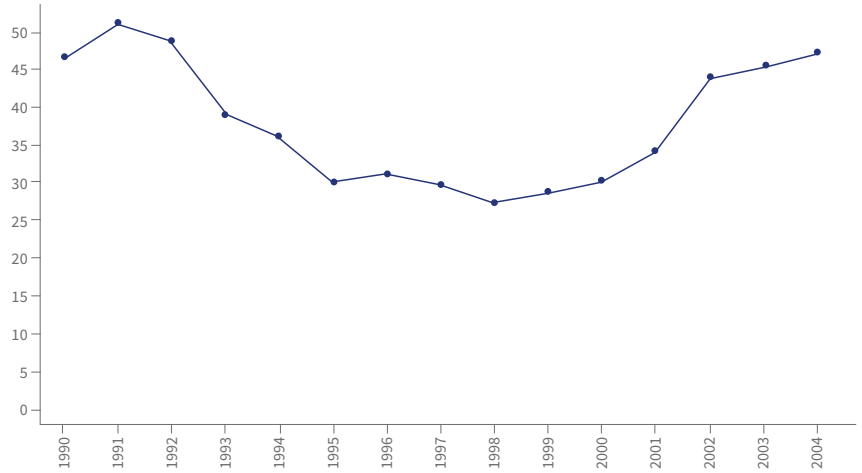
Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

En correspondencia con el comportamiento del déficit fiscal y el crecimiento económico, la deuda pública expresada como porcentaje del PIB se redujo de 47.1 % a 22.7 % entre 1990 y 1998. No obstante, a partir de 1999 comenzó a aumen-

198 Un factor que desde 1999 comenzó a afectar las arcas fiscales fue la amortización de la deuda heredada del régimen previsional público, luego de la reforma del sistema en 1998. De acuerdo con estimaciones de la Superintendencia de Pensiones, el valor del déficit actuarial para ese año ascendía a más de USD 10 mil millones. El caso es que, desde que se agotaron las reservas técnicas del INPEP y del ISSS, las obligaciones pendientes se pagan con reescalamientos de la deuda y recursos del presupuesto general de la nación.

tar, elevándose a 43.6 % del PIB en 2004 (figura 4.9), encaminando al país hacia una trayectoria de insostenibilidad fiscal.[199]

Figura 4.9. *Deuda pública como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2004



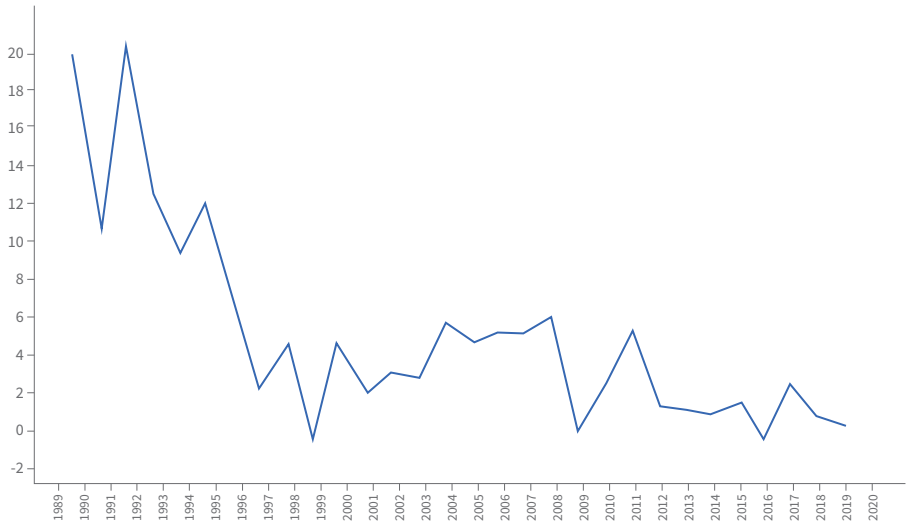
Fuente: Elaborado con información de los informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números) y del Banco Central de Reserva, 1990-2020.

Reducción sostenida de la tasa de inflación

Una de las pocas áreas en las que el MPE produjo resultados mejores a los esperados fue el de la reducción de la tasa de inflación. Durante la administración Cristiani, la meta era reducirla de una tasa promedio anual de 23.5 % en 1989 a 10 % en 1994, pero para este último año su valor fue de menos de 9 % y continuó disminuyendo en las administraciones siguientes hasta casi equipararse con la inflación internacional (figura 4.10).

199 Carlos Acevedo, *¿Es sostenible la política fiscal en El Salvador*? (San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social [FUSADES], 2001).

Figura 4.10. *Tasa de inflación promedio anual.* El Salvador, 1989-2020 (En porcentajes)



Fuente: *World Development Indicators*, https://bit.ly/3wLtFUO.

Sector externo

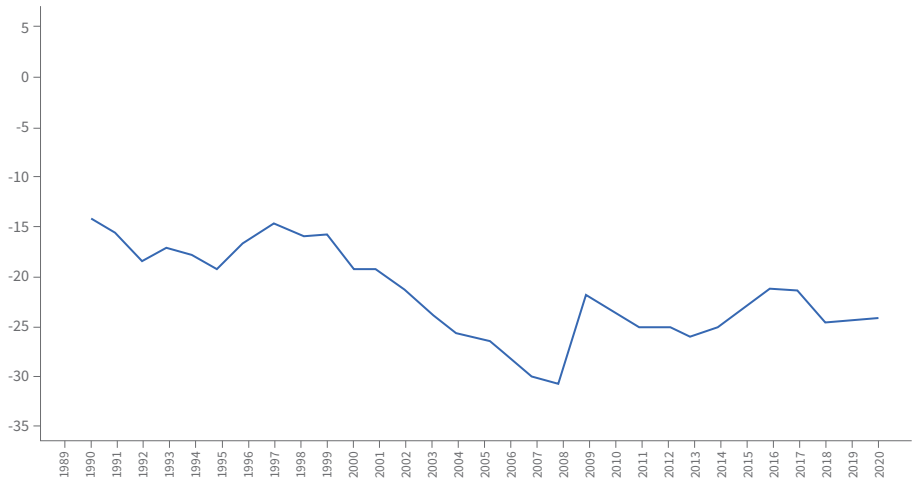
El área en la que se esperaba que el MPE generara mayores cambios era el sector externo. En concreto, se esperaba disminuir la alta dependencia del sector agroexportador y los desequilibrios en el sector externo, que, a juicio de la administración Cristiani, «ya no podían ser contenidos con más restricciones cambiarias y trabas al comercio externo, ni ser financiados con los grandes volúmenes de ayuda externa provenientes de donaciones de países amigos y de los salvadoreños residentes en el exterior».[200] En congruencia con ello, los cuatro principales resultados esperados eran los siguientes: la reducción del déficit comercial, el aumento y diversificación de las exportaciones, la reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones y una mayor atracción de inversiones.[201] No obstante, los resultados en los cuatro casos han estado muy lejos o incluso han sido contrarios a los esperados.

200 MIPLAN, *Plan de desarrollo económico…*
201 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo económico…*

Déficit comercial creciente

Entre 1990 y 2004, el déficit comercial (exportaciones menos importaciones), en vez de disminuir, como se esperaba, se multiplicó por 5.5, al pasar de USD 608 millones, equivalentes al 12.6 % del PIB, a USD 3372 millones, equivalentes al 24.6 % del PIB (figura 4.11). En los años siguientes continuó aumentando, alcanzando un nivel de USD 5176.6 en 2008, equivalente al 28.8 % del PIB. Con la crisis de 2009, dicho déficit cayó abruptamente a 19.7 % del PIB, pero luego, a medida que se avanzaba en la recuperación económica, volvió a aumentar, aunque con algunos altibajos, llegando a niveles equivalentes al 24.1 % del PIB en 2020.

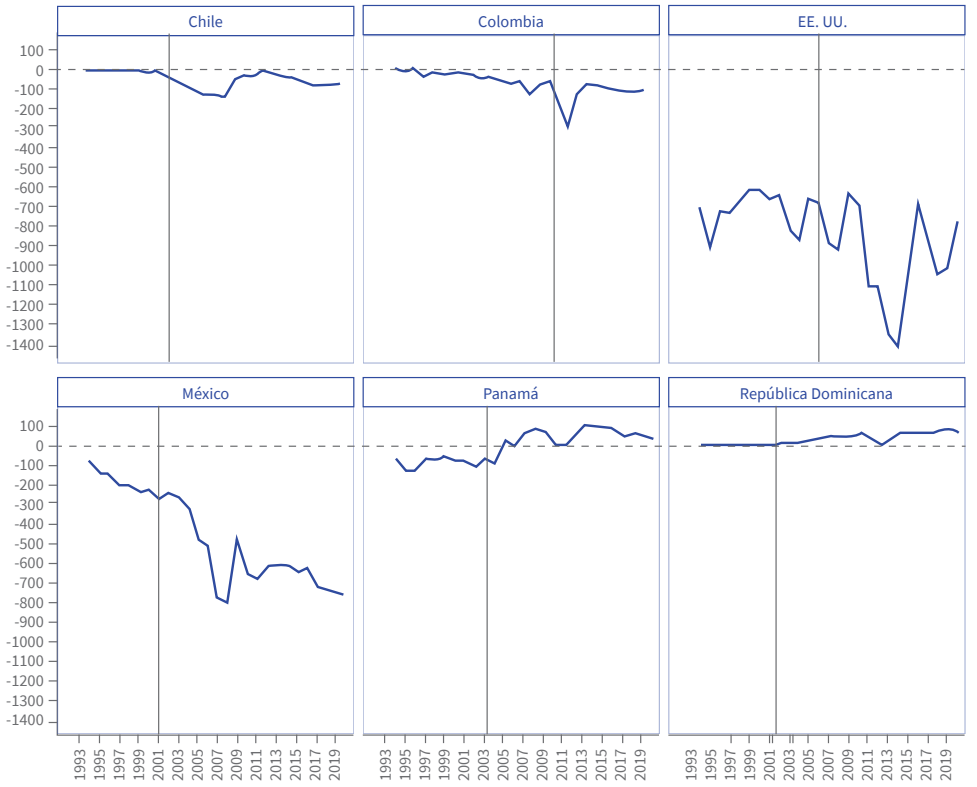
Figura 4.11. *Balanza comercial como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2020



Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

Algo similar pasó con los tratados de libre comercio (TLC), que fueron promocionados con la expectativa de contribuir enormemente a ampliar y diversificar las exportaciones y a hacer más atractivo el país para las inversiones. Con excepción de los suscritos con Panamá y República Dominicana, han aumentado más las importaciones que las exportaciones, trayendo como consecuencia una ampliación de los déficits comerciales bilaterales (figura 4.12).

Figura 4.12. *Balanza comercial de El Salvador con los países que ha suscrito tratados de libre comercio.* 1993-2019 (En millones de USD*)



*La línea vertical marca la fecha de entrada en vigor de cada TLC, mientras que la línea punteada significa equilibrio comercial (exportaciones = importaciones).

Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

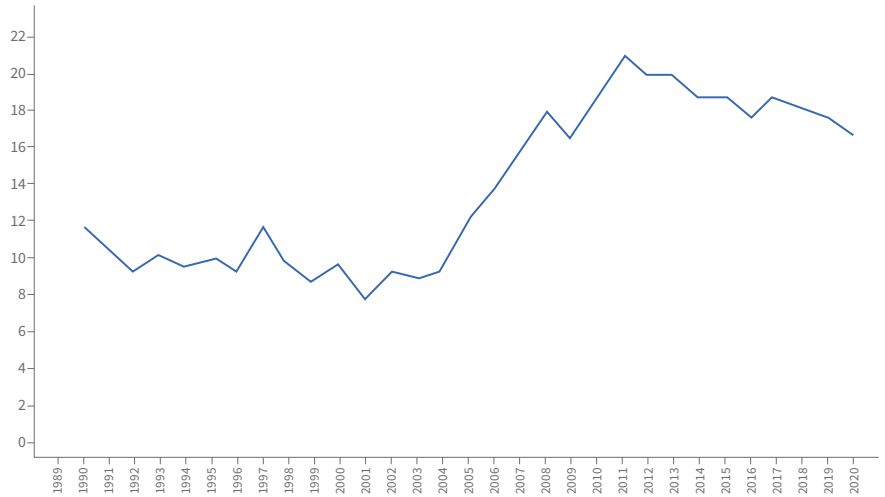
Diversificación de las exportaciones, pero de baja complejidad económica

Por otra parte, llama la atención que, aunque El Salvador era considerado a principios de este siglo en América Latina como uno de los líderes en reformas económicas con orientación de mercado, no logró estructurar un sector exportador capaz de liderar un proceso de crecimiento robusto y sostenido de la economía.[202] La figura 4.13 muestra que, entre 1989 y 2004, el peso relativo de las exportaciones en el PIB, incluyendo el valor agregado derivado de la industria de maquila, apenas aumentó de 11.8 % a 13.5 %. Paradójicamente, a partir de 2005, cuando el ímpetu de

202 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005).

las reformas liberales estaba llegando a su fin, las exportaciones registraron mayor dinamismo, temporalmente interrumpido por la crisis de 2009, que permitió que su contribución al PIB llegara a 23 % en 2011. Luego, su peso en el PIB ha tendido a reducirse a niveles de alrededor del 21 %; un nivel todavía muy bajo para un país con una economía pequeña, abierta, y que puso sus expectativas en el aumento y diversificación de las exportaciones como la base fundamental para lograr un crecimiento robusto y sostenido.

Figura 4.13. *Exportaciones totales, incluyendo maquila neta, como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2020



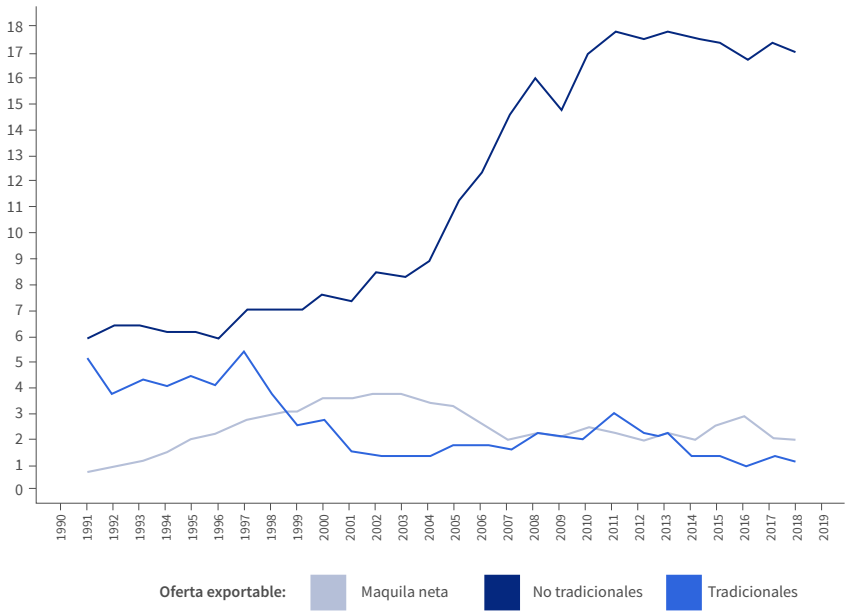
Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

Las exportaciones no han aumentado a los niveles esperados, pero sí se ha modificado su estructura. Como se muestra en la figura 4.14, durante el período 1989-2004 la oferta exportable experimentó tres cambios importantes: una drástica reducción del peso relativo de las exportaciones tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón), las cuales pasaron de representar el 5.8 % al 1.2 % del PIB entre 1989 y 2004; un importante aumento de las exportaciones no tradicionales (especialmente de las dirigidas al resto de países centroamericanos y a los Estados Unidos), que pasaron de representar el 5.6 % al 8.9 % del PIB en el mismo período; y un destacado crecimiento de las exportaciones netas de maquila,[203] las cuales aumentaron su peso relativo en el PIB de 0.4 % en 1989 a 3.4 % en 2004. En los años siguientes, el

203 Las exportaciones netas de maquila equivalen a su valor agregado y se obtienen restando a las exportaciones brutas de maquila las importaciones realizadas por ese mismo sector.

peso de las exportaciones tradicionales se mantuvo en alrededor del 1 % del PIB; el de los servicios netos de maquila decreció, estabilizándose en alrededor del 2 % del PIB; pero el de las exportaciones no tradicionales continuó aumentando, a tal punto que en 2019 equivalieron al 16.6 % del PIB.

Figura 4.14. *Rubros de la oferta exportable como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1990-2019

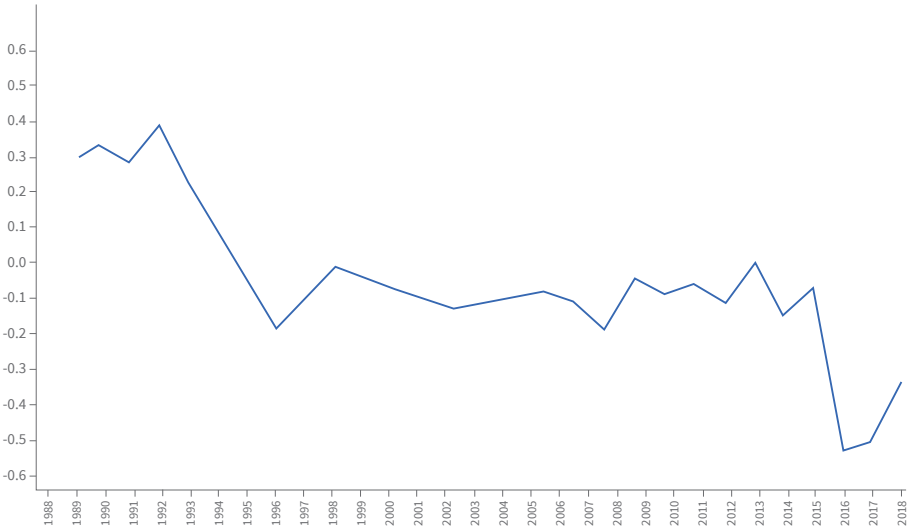


Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

Es conveniente agregar que, pese a la mayor diversificación de las exportaciones, el índice de complejidad económica (ICE)[204] de El Salvador, lejos de mejorar se ha deteriorado (figura 4.15). Esto significa que las exportaciones del país que más han crecido (textiles y productos de origen agropecuario) pertenecen a sectores de complejidad baja, que son intensivos en mano de obra, pero de baja calificación. Producto de ello, el país retrocedió en el valor de dicho indicador de la posición 25 entre 97 países incluidos en el *ranking* durante el quinquenio 1968-1972 a la posición 33 entre 115 países durante el quinquenio 1988-1992, luego a la posición 67 entre 121 países en el quinquenio 2003-2007 y, finalmente, a la posición 73 entre 129 países en el quinquenio 2013-2017 (figura 4.16).

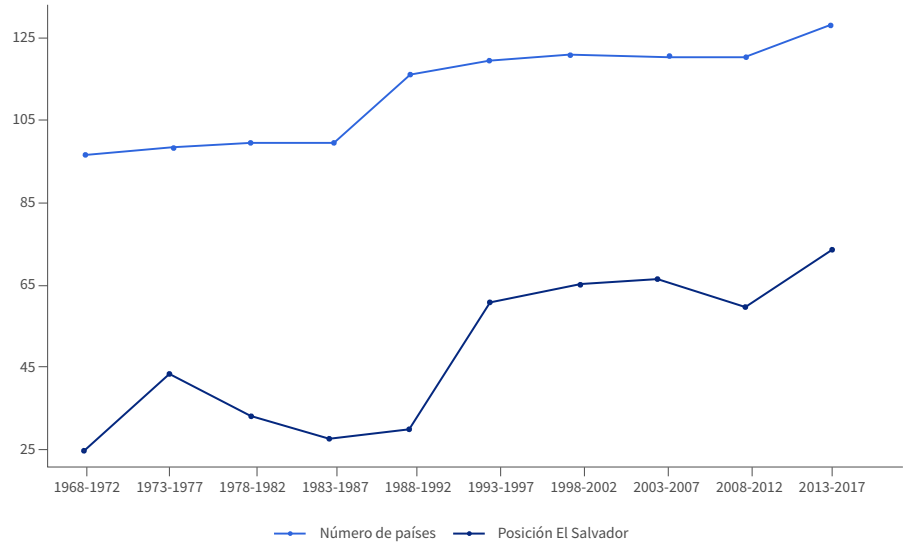
204 El ICE mide la intensidad de conocimiento de una economía evaluada a partir de la intensidad de conocimiento de los productos que exporta.

Figura 4.15. *Índice de complejidad económica.* El Salvador, 1989-2017



Fuente: Observatorio de Complejidad Económica (https://oec.world/es/).

Figura 4.16. *Posición en el ranking de complejidad económica.* El Salvador, 1988-2017



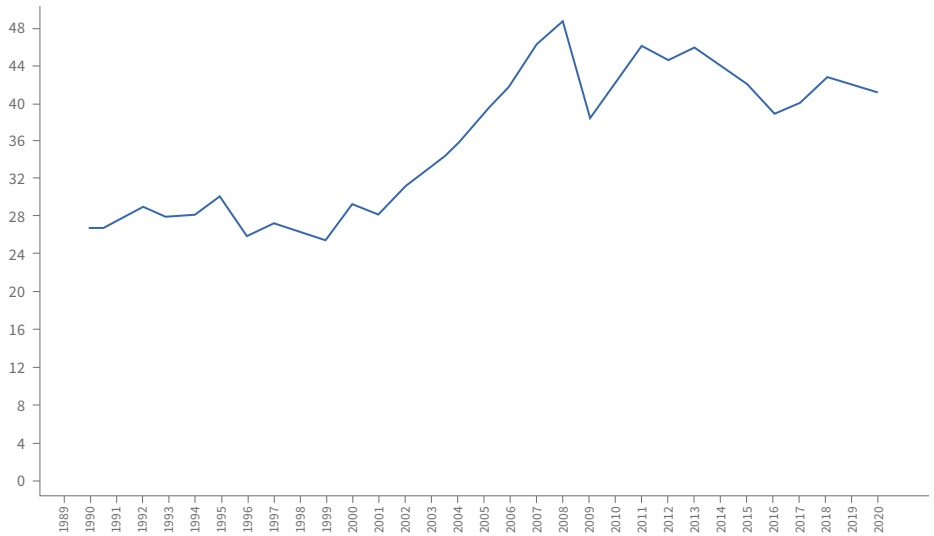
Fuente: Observatorio de Complejidad Económica (https://oec.world/es/).

Fuerte aumento de las importaciones

Aunque con el MPE se esperaba una reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones, ha ocurrido todo lo contrario. La relación importaciones/PIB no ha

cesado de aumentar, pasando del 27.7 % en 1989 a 43.9 % en 2004, para luego alcanzar un máximo de 53.9 % en 2008. En 2009 las importaciones expresadas como porcentaje del PIB experimentaron una importante caída, pero en los años siguientes volvieron a aumentar, alcanzando valores en los últimos años de alrededor del 45 % del PIB (figura 4.17).

Figura 4.17. *Importaciones como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2020

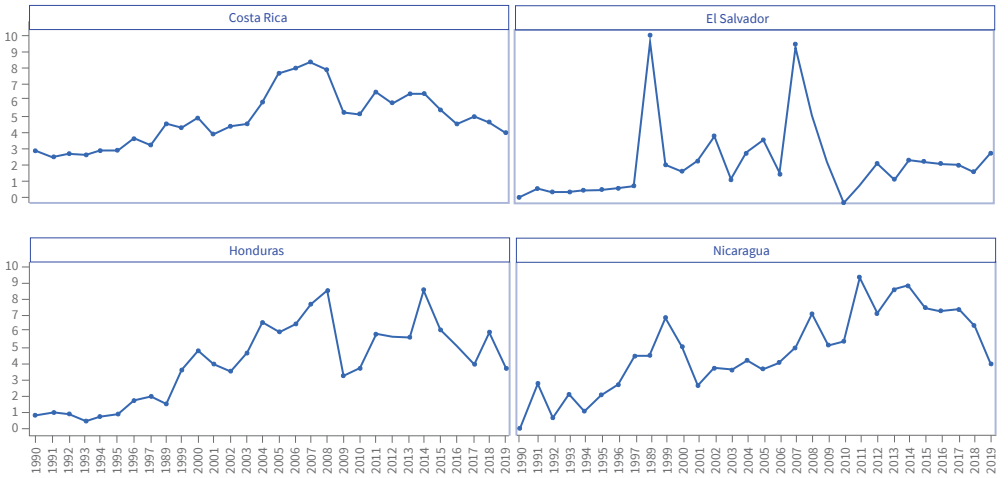


Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

Escasa capacidad de atraer inversiones

Aunque se decía que con la apertura comercial y la suscripción de los TLC el país se volvería más atractivo para los inversionistas, en la realidad los niveles de inversión extranjera directa registrados durante el período 1989-2019 continuaron siendo los más bajos de la región centroamericana y están muy distantes de las expectativas generadas (figura 4.18).

Figura 4.18. *Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB.* Países centroamericanos, 1990-2019



Fuente: *World Development Indicators*, https://bit.ly/3wLtFUO.

Empleo, productividad y salarios

De acuerdo con FUSADES,[205] el resultado más importante de las reformas económicas asociadas al MPE sería la generación de empleo, debido a que las políticas propuestas estaban orientadas a aprovechar la ventaja natural del país constituida por la abundante disponibilidad de mano de obra. En consecuencia, se reduciría la subutilización laboral (subempleo más desempleo), aumentaría la productividad laboral, se elevarían los salarios reales y mejoraría la distribución funcional del ingreso.

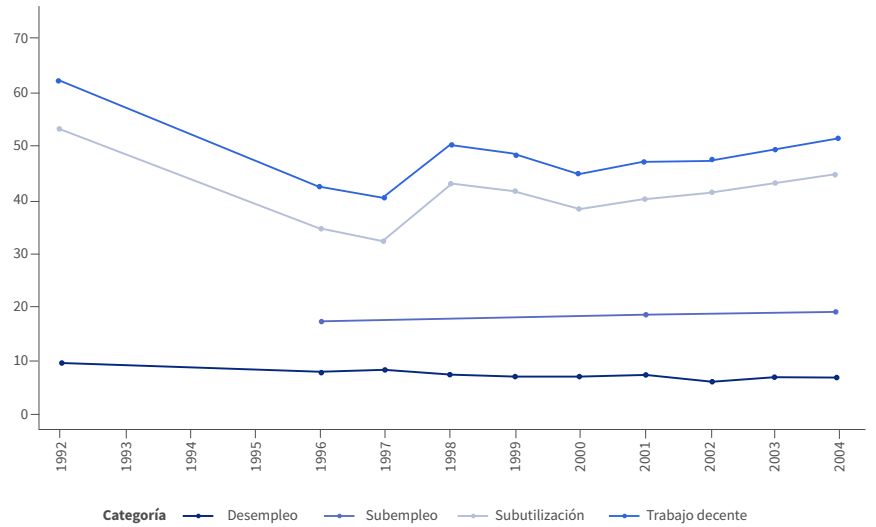
Reducción temporal de la subutilización laboral

Durante los primeros años de vigencia del MPE, de acuerdo con lo esperado, la tasa de subutilización laboral se redujo drásticamente, pasando de 62.7 % a 40.7 % de la PEA entre 1992 y 1997. No obstante, a partir de 1998, aunque con altibajos, tanto la tasa de subempleo, como la de desempleo comenzaron de nuevo a crecer, dando lugar a que para 2004 el 52 % de la PEA estuviera en una situación de subutilización laboral (45.2 % subempleada y 6.8 % desempleada). Estimaciones pioneras del PNUD indicaban además que, durante el primer lustro de este siglo, menos de

205 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo…*

la quinta parte de la PEA salvadoreña tenía acceso a un trabajo calificado como decente dentro de los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[206]

Figura 4.19. *Tasas porcentuales de desempleo, subempleo, subutilización laboral y trabajo decente con relación a la PEA.* El Salvador, 1992-2004



Fuente: Elaborado con información de la encuesta de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC (varios números).

Cabe señalar que, durante las administraciones de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol se crearon anualmente 33 593 y 29 668 empleos formales, respectivamente, lo cual para entonces era considerado como la mejor evidencia de lo exitoso del modelo.[207] En la administración siguiente, sin embargo, la creación anual de empleos formales disminuyó a 11 738, una suma muy distante de los cerca de 50 000 que se necesitan para absorber el crecimiento de la PEA.

Aumento de la productividad laboral, pero no de los salarios reales

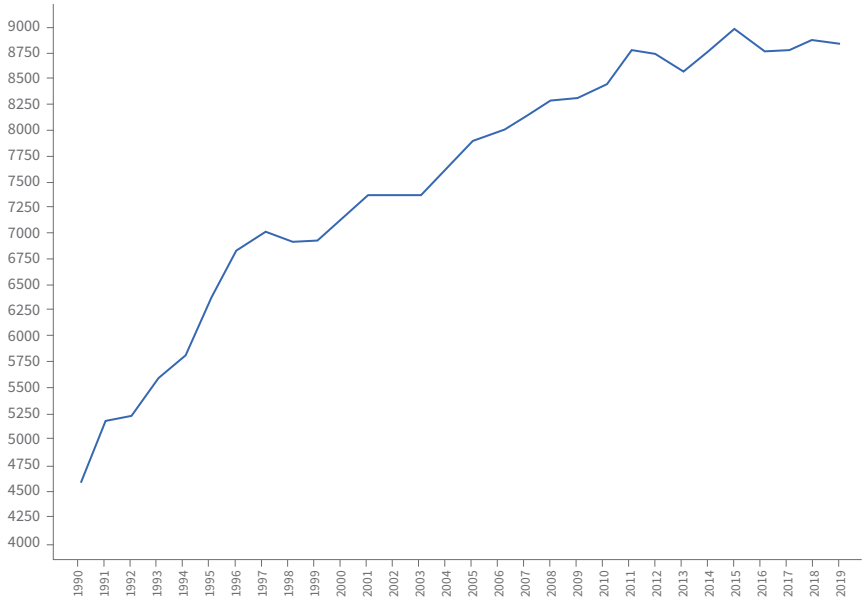
Por su parte, la productividad de la mano de obra, obtenida dividiendo el valor agregado de la economía entre el número de personas empleadas, estuvo crecien-

206 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

207 Ahora se reconoce que este repunte en la creación de empleos probablemente tuvo que ver más con la reconstrucción del país iniciada luego de la firma de los Acuerdos de Paz que con los resultados del modelo económico que se estaba implementando.

do de acuerdo con lo esperado hasta 2011, pero luego se estancó con una tendencia ligera hacia la reducción (figura 4.20). Su comportamiento también muestra fuertes coincidencias con la dinámica del crecimiento económico.

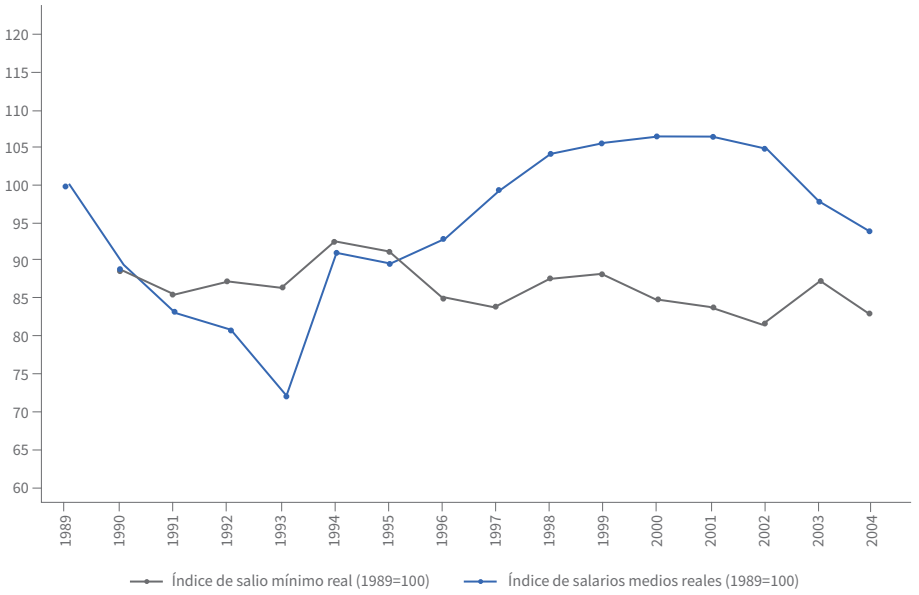
Figura 4.20. *Productividad laboral. El Salvador,* 1990-2019 (En dólares de 2014 por trabajador)



Fuente: Elaborado con información de la base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es, DIGESTYC y *World Development Indicators,* https://bit.ly/3wLtFUO.

Las expectativas del MPE eran que una parte de los aumentos en la productividad laboral fuera usada para aumentar los salarios reales, bajo el supuesto de que, en el contexto de mayor crecimiento económico que se visualizaba, la demanda de mano de obra crecería más rápidamente que la oferta de trabajo. No obstante, de acuerdo con la figura 4.21, en el período 1989-2004, los salarios medios reales percibidos por los trabajadores en las diferentes ramas de actividad se redujeron en más de 12 %, mientras que el salario mínimo real correspondiente al comercio y a la industria disminuyó en casi un 17 %.

Figura 4.21. *Índice de salarios mínimos y medios reales.* El Salvador, 1989-2004 (1989=100)



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Trabajo y DIGESTYC.

A un nivel más específico, la expectativa era que los salarios en cada rama de actividad se ajustarían en función del comportamiento de la productividad laboral. En tal sentido, dado que entre 1990 y 2004 la productividad laboral en la producción de bienes aumentó en más de 30 %, mientras que la del sector servicios disminuyó en cerca de 20 %, lo lógico era que los salarios reales en la producción de bienes aumentaran y en el sector servicios disminuyeran. En la realidad, sin embargo, los salarios reales promedio disminuyeron 10 % en la producción de bienes y 15 % en la de servicios.[208] Este deterioro de los salarios reales indicaría que la estructura de distribución del ingreso se estaba haciendo más desigual en detrimento de los trabajadores.

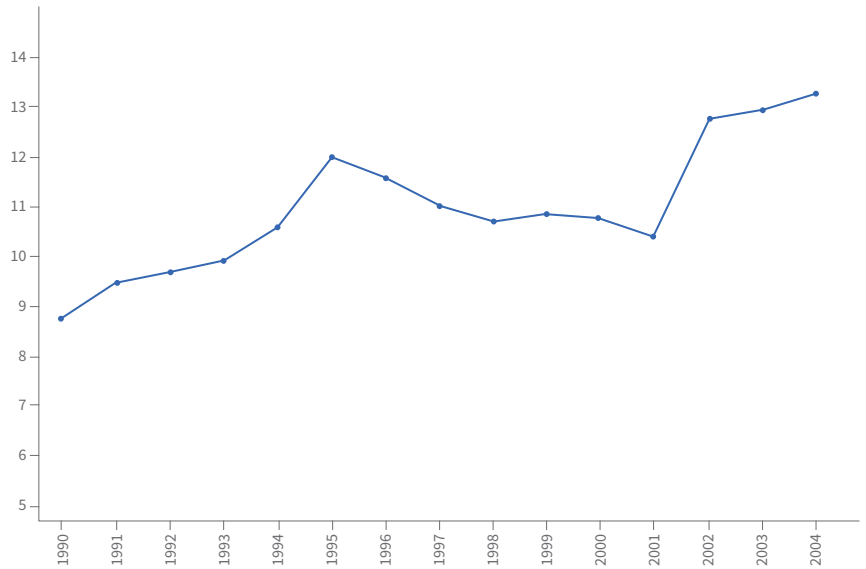
208 Óscar Cabrera, «Competitividad de precios e inflación dual en El Salvador» (Departamento de Investigación Económica y Financiera del Banco Central de Reserva de El Salvador, documento inédito, 2005).

Finanzas públicas menos favorables para el desarrollo humano

El *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994* sostenía que la política fiscal estaría orientada a transformar el sector público en un ente eficiente y dinámico, regulador de las normas indispensables para que la economía funcionara, con un tamaño reducido a lo estrictamente necesario, bajo el principio de subsidiariedad, para garantizar la armonía y el desarrollo social.[209] Para ello, la política de ingresos se centraría en simplificar los mecanismos de tributación y en aumentar la recaudación mediante una mayor eficiencia en la fiscalización; y la política de gasto, en eliminar gradualmente el déficit fiscal, fomentar el desarrollo y promover a las personas, en particular a las más necesitadas.

Inspiradas en esta filosofía, la sustitución del impuesto al papel sellado y timbres, las reformas introducidas al impuesto sobre la renta y la eliminación de la mayoría de las exenciones y franquicias otorgadas a una diversidad de actividades con leyes especiales tuvieron el efecto esperado, ya que la carga tributaria aumentó del 8.6 % al 13.3 % del PIB entre 1989 y 2004 (figura 4.22).

Figura 4.22. *Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2004



Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

209 MIPLAN, *Plan de desarrollo económico…*

Lamentablemente, el sistema tributario salvadoreño continuó siendo muy regresivo y dependiente de los impuestos indirectos. Obsérvese en la tabla 4.3. que, en promedio, entre 1989 y 2004 los impuestos directos solo aportaron el 28.9 % de los ingresos tributarios totales. Esto quiere decir que, para el resto de los impuestos, el porcentaje del ingreso familiar destinado al pago de impuestos decrecía a medida que este aumentaba. Por lo tanto, no es casual que, en un estudio hecho para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con datos hasta 2001, se concluyera que el sistema tributario salvadoreño continuaba siendo fundamentalmente regresivo y que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso después de impuestos era mayor que el correspondiente a la distribución del ingreso antes de impuestos; lo que, dicho en otros términos, significaba que el sistema impositivo empeoraba la distribución del ingreso, en vez de mejorarla.[210]

Tabla 4.3. *Composición promedio de los ingresos tributarios y de los gastos del gobierno central.* El Salvador, 1989-2004 (En porcentajes)

Ingresos		Gastos	
Rubro	**%**	**Rubro**	**%**
Rentas de importación	12.9	Agricultura	2.1
Rentas de exportación	0.5	Defensa y seguridad	13.1
Renta de licores	2.4	Servicio de la deuda	18.8
Papel sellado y timbres	51.3	Fomento/obras públicas	7.9
Impuestos directos	28.9	Instrucción/educación	15.4
• Impuesto sobre la renta	26.6	Beneficencia/salud	8.4
Otros tributos	4.0	Otros	34.3
Total	**100.0**	**Total**	**100.0**

Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

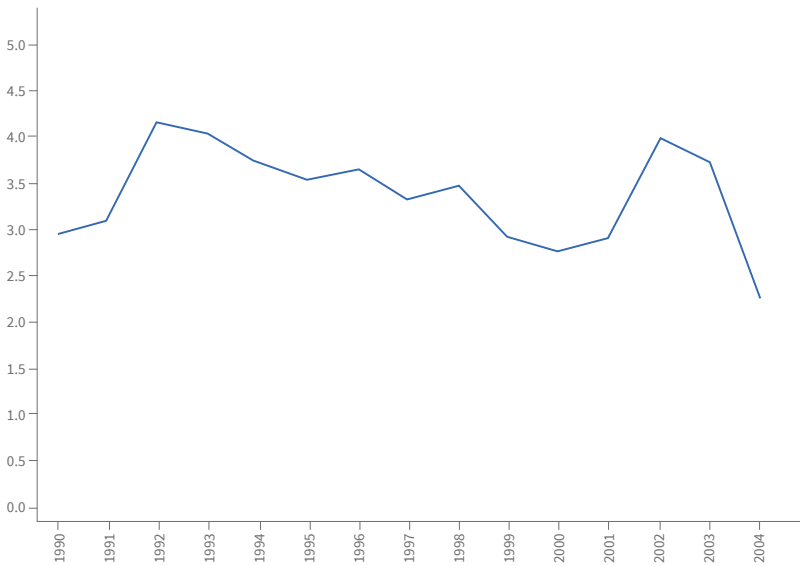
La política de gasto público en los inicios del MPE fue eficaz en reducir el déficit fiscal, pero esta eficacia se fue perdiendo con el tiempo. En lo que sí falló sustancial-

210 Carlos Acevedo y Mauricio González Orellana, *El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003). https://bit.ly/3Loda56

mente fue en convertirse en una herramienta para promover el desarrollo humano y el crecimiento económico. Obsérvese en la tabla 4.3. que para el período 1989-2004 los gastos en salud y educación apenas representaron el 8.4 % y el 15.4 % del gasto público total; es decir, niveles bastante similares a los registrados durante el conflicto armado y mucho menores a los alcanzados durante el MISI.

Por otra parte, como puede observarse en la figura 4.23, la mayor carga tributaria no contribuyó a elevar de manera sensible la inversión pública, la cual alcanzó un promedio anual de 3.5 % del PIB entre 1989 y 2004. Esto corresponde a niveles bastante inferiores a los de 5 % o más, requeridos para darle sustento y sostenibilidad a las tasas de crecimiento económico que necesita El Salvador para absorber las más de 50 000 personas que ingresan anualmente al mercado laboral.

Figura 4.23. *Inversión pública como porcentaje del PIB.* El Salvador, 1989-2004



Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números) y de la base de datos económica-financiera del BCR, https://bit.ly/3wL7eiC.

Pobreza y desigualdad

Tal como se señaló antes, el objetivo principal de la reorientación de las políticas económicas y sociales iniciada en 1989 era «romper el círculo vicioso de la pobreza para crear el círculo virtuoso del progreso económico y social».[211] No obstante,

211 MIPLAN, *Plan de desarrollo económico…*

en el ámbito de la pobreza, los planes formulados no contenían metas específicas, debido a que su medición oficial comenzó a realizarse sistemáticamente hasta en 1991. De acuerdo con la metodología establecida, un hogar se encuentra en pobreza extrema cuando sus ingresos son inferiores al costo de su respectiva canasta básica de alimentos (CBA), cuya composición diferenciada para las áreas urbana y rural fue elaborada a partir de una encuesta de ingresos y gastos llevada a cabo en 1991; y en pobreza relativa, cuando sus ingresos son inferiores a dos veces el valor de esa CBA.[212]

Aplicando esta metodología, las estimaciones realizadas a partir de la información proporcionada anualmente por la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) indican que, de 1992 a 2004, la pobreza de ingresos en El Salvador se redujo de manera significativa. La proporción del total de hogares del país que vivía en esta condición disminuyó de 59.7 % a 34.6 % entre 1992 y 2004; es decir, en 25 puntos porcentuales. De igual manera, el porcentaje de hogares en pobreza extrema se redujo en 15.6 puntos porcentuales, al pasar de 28.2 % a 12.6 % entre 1992 y 2004 (tabla 4.3). Obsérvese que, durante el período analizado, las reducciones tanto de la pobreza extrema como de la relativa fueron mayores en el área urbana que en el área rural, pese a que sus niveles iniciales eran considerablemente más altos en esta última.

Por otra parte, aunque los promotores del MPE esperaban una mejora en la distribución funcional del ingreso en favor de los trabajadores, nunca se oficializó su cálculo, ni se establecieron metas al respecto. En su defecto, lo que sí se ha medido sistemáticamente es el coeficiente de Gini, el cual pasó de un valor de 0.54 en 1991 a 0.48 en 2004 (figura 4.24).

212 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005…*

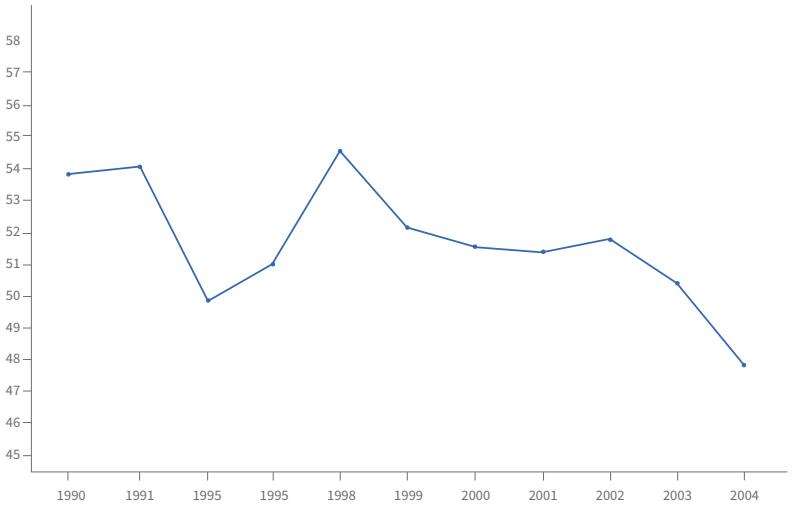
Tabla 4.4. *Hogares en situación de pobreza, áreas urbana y rural y a nivel nacional.* El Salvador, 1992-2004 (En porcentajes)

Año	Hogares en pobreza extrema			Hogares en pobreza relativa			Hogares pobres		
	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional
1992	23.3	33.6	28.2	30.4	32.5	31.5	53.7	66.1	59.7
1993	20.9	33.8	27.0	29.5	31.4	30.5	50.4	65.2	57.5
1994	16.3	34.8	23.9	27.5	29.8	28.5	43.8	64.6	52.4
1995	12.6	26.4	18.3	27.7	31.8	29.4	40.3	58.2	47.7
1996	14.7	31.4	21.6	27.6	33.4	30.1	42.3	64.8	51.7
1997	12.0	27.9	18.5	26.7	33.7	29.5	38.7	61.6	48.0
1998	13.7	27.2	18.9	24.1	29.0	25.7	37.8	56.2	44.6
1999	10.6	27.7	17.0	22.4	27.8	24.4	33.0	55.5	41.4
2000	9.3	27.2	16.0	20.6	26.6	22.8	29.9	53.7	38.8
2001	10.2	26.1	16.1	21.0	25.5	22.7	31.3	51.6	38.8
2002	10.3	25.0	15.8	19.2	24.2	21.0	29.5	49.2	36.8
2003	9.7	22.1	14.4	20.2	24.1	21.7	30.0	46.2	36.1
2004	8.6	19.3	12.6	20.7	24.4	22.0	29.3	43.7	34.6

Fuente: Elaborado con información de las encuestas de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC (varios años).

Gran parte de las reducciones en la pobreza y la desigualdad entre 1992 y 2004, sin embargo, no fueron ocasionadas por las políticas económicas y sociales, sino que fueron consecuencia de las remesas. La tabla 4.5, por ejemplo, muestra que, en 2004, de los hogares que recibían remesas, el 5.1 % estaban en una situación de pobreza extrema y el 20.1 % en pobreza relativa; mientras que, de los que no recibían remesas, 14.5 % eran pobres extremos y el 22.5 % pobres relativos. De igual manera, el coeficiente de Gini entre los hogares que recibían remesas para ese mismo año era de 0.44, contra 0.52 entre los hogares que no recibían remesas. Obsérvese, además, en el caso hipotético de que los hogares que recibieron remesas hubieran dejado de recibirlas, que tanto sus tasas de pobreza como el coeficiente de Gini hubiesen sido sustancialmente mayores.

Figura 4.24. *Coeficiente de Gini*. El Salvador, 1990-2004



Fuente: *World Development Indicators*, https://bit.ly/3wLtFUO.

Tabla 4.5. *Tasas de pobreza extrema y relativa, y desigualdad del ingreso, según la condición receptora de remesas de los hogares, por área rural y urbana.* El Salvador, 2004

Variable	Total nacional		Hogares urbanos		Hogares rurales	
	Reciben remesas	No reciben remesas	Reciben remesas	No reciben remesas	Reciben remesas	No reciben remesas
Incluyendo remesas en el ingreso familiar						
Pobreza extrema	5.7	14.2	4.6	9.8	7.6	22.5
Pobreza relativa	20.1	22.5	19.6	20.9	21	25.3
No pobres	74.2	63	75.8	69.4	71.4	52.2
Excluyendo remesas del ingreso familiar						
Pobreza extrema	37.3	14.5	30.9	9.7	48.5	22.5
Pobreza relativa	18.8	22.5	19.1	20.8	18.4	25.3
No pobres	43.9	63	50	69.5	33	52.2
Coeficiente de Gini						
Con remesas	0.44	0.52	0.42	0.48	0.43	0.48
Sin remesas	0.61	0.52	0.56	0.48	0.65	0.48

Fuente: Elaborado con información de la encuesta de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC, 2004.

Mejoramiento de los principales indicadores sociales

Pese a que las políticas sociales impulsadas ocuparon un rol subordinado frente a las políticas económicas, el hecho de que fueran acompañadas de un aumento creciente de remesas, recibidas en su mayoría por hogares pobres, trajo como consecuencia que, entre 1989 y 2004, se avanzara más en el logro de las metas sociales que en la consecución de las metas económicas que el MPE se había trazado. Prueba de ello es que los principales indicadores sociales experimentaron importantes mejoras durante ese período. El mayor logro es, sin duda, que El Salvador fue el país de América Latina que más aumentó el valor del índice de desarrollo humano (IDH) entre 1990 y 2004 (aumento del 19.3 %, desde 0.529 a 0.631). Otros datos que evidencian los avances en los indicadores sociales durante ese período son los siguientes:

- En educación. La tasa de analfabetismo de personas de 10 años o más disminuyó de 28 % a 16 %; la tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años aumentó de 85 % a 93.8 %; el porcentaje de estudiantes que inician el primer grado y finalizan el sexto aumentó de 63 % a 88 %; mientras que la tasa neta de matriculación en educación primaria aumentó de 76 % a 93 %. Además, durante ese período la escolaridad promedio se incrementó en más de 3 años; mientras que las tasas de deserción y de repitencia en educación básica se redujeron de 24 % a 6.9 % y de 8.2 % a 5.8 %, respectivamente.
- En salud. La tasa de mortalidad general se redujo de 7.8 a 6.4 por cada mil habitantes, la tasa de mortalidad infantil de 48 a 22 por cada mil nacidos vivos y la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años de 52 a 19 por cada mil nacidos vivos. Por su parte, la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla por edad) entre menores de cinco años disminuyó de 31.7 % a 14.5 %, mientras que la desnutrición global (bajo peso por edad) dentro de ese mismo grupo de edades se redujo de 16.1 % a 8.6 %.
- En vivienda. El porcentaje de hogares en situación de déficit habitacional, tal como se contabiliza oficialmente, se redujo de 55.0 % a 34.8 %; mientras que el porcentaje de población con acceso a agua potable por conexión domiciliar aumentó de 42 % a 75 %.

¿Falla o inadaptación del modelo? El impacto de las migraciones

A fines de 2004, había evidencia contundente sobre las enormes brechas entre los resultados esperados y los obtenidos en el ámbito económico durante los primeros quince años de implementación del MPE. Tanto es así que el 3 de febrero de 2005, el entonces presidente, Elías Antonio Saca, durante el discurso de inauguración del seminario denominado: «Mejor clima de inversión para promover el crecimiento y reducir la pobreza», organizado por FUSADES y el Banco Mundial, expresó:

> Hemos hecho todo lo que indica el manual para que los países crezcan, sin embargo, al final del día, tenemos una deuda: el crecimiento económico, y esa deuda tenemos que saldarla lo más pronto posible [...] No hay fórmulas mágicas, no hay atajos ni caminos fantásticos, la única forma de combatir la pobreza es generando empleos [...] y así lo hemos entendido todos. ¿Cómo crecer? Esta es la gran pregunta [que debemos responder] para que nuestra gente, pueda estar medianamente satisfecha.[213]

Pero ¿por qué, pese a que el MPE estaba siendo ejecutado de acuerdo con lo que indicaba el manual, no estaba generando los resultados esperados? Curiosamente, ni el gobierno de Saca ni los siguientes se formularon esta pregunta. Responderla les hubiese llevado a la misma conclusión del *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2005.*[214] Según este, la ineficacia del MPE se debía a que sus diseñadores ignoraron o minimizaron los impactos y las transformaciones que desde finales de los setenta venían ocasionando las migraciones.

Y es que, aunque la migración internacional es un fenómeno de larga data en El Salvador,[215] los flujos netos negativos se intensificaron desde 1975 al agudizarse el conflicto sociopolítico y, sobre todo, a partir del estallido del conflicto armado. En números absolutos, se estima que, durante los setenta, salieron del país casi 290 000 personas, en su mayoría jóvenes indocumentados, que se sentían amenazados por el clima de inestabilidad política. En la década de los ochenta, en pleno conflicto armado, el número de emigrantes netos aumentó a más de 540 000 personas. Durante la década de los noventa, el flujo migratorio se elevó todavía más, llegando a 630 000 personas. Durante la primera década del presente siglo, se estima que cerca de 340 000 personas abandonaron el país (tabla 4.6).

213 Elías Antonio Saca, Palabras de inauguración del seminario denominado «Mejor clima de inversión para promover el crecimiento y reducir la pobreza», evento organizado por FUSADES y el Banco Mundial, 3 de febrero de 2005.

214 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005…*

215 La Dirección General de Estadística y Censos reporta flujos netos negativos importantes desde 1950.

Tabla 4.6. *Saldo migratorio internacional en número de personas.* El Salvador, 1950-2005

Décadas	Saldo migratorio neto	Migración promedio anual
1950-1960	-120 360	12 036
1960-1970	-54 650	5465
1970-1980	-289 580	28 958
1980-1990	-541 560	54 156
1990-2000	-633 045	63 305
2000-2005	-339 705	67 941

Fuente: Elaborado con información de MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE, *República de El Salvador*...

Ahora bien, aunque las migraciones han tenido efectos en todos los órdenes de la vida nacional, hay dos que, combinados con algunas de las políticas económicas impulsadas a partir de 1989, transformaron el modelo, concebido como de promoción de exportaciones, en círculos viciosos que retroalimentan a las mismas migraciones. Estos dos efectos son las remesas y las pandillas.

Migración y remesas familiares: el círculo vicioso provocado por la inconsistencia entre la política cambiaria y la política comercial

Sin duda, el efecto más reconocido de las migraciones en el país son las remesas familiares. Estas, desde hace varios años, se han convertido en la principal fuente de divisas de la economía salvadoreña. Obsérvese en la tabla 4.7 que, en 1978, del total de divisas generadas por el país,[216] 60 % provenía de las exportaciones tradicionales, 25 % de las exportaciones a Centroamérica, 6 % de las exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica, 6 % de las remesas y 2 % de la maquila. Para 2004, las exportaciones tradicionales y las exportaciones a Centroamérica habían disminuido su aporte a la generación de divisas a 4 % y 19 %, respectivamente; mientras que el aporte de la maquila neta, el de las exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica y el de las remesas habían aumentado a 11 %, 9 % y 58 %, respectivamente. Para 2020, hubo nuevos cambios, ya que el aporte de las exportaciones tradicionales se redujo a 2.7 %, el de la maquila neta a 8.1 % y el de las remesas a 54 %; el de las exportaciones a Centroamérica y el de las exportaciones no tradicionales hacia fuera de la región aumentaron a 19.9 % y 15.3 %, respectivamente.

216 Para efecto de los cálculos, se excluyen las divisas obtenidas de préstamos y donaciones.

Tabla 4.7. *Cambios en las fuentes de divisas.* El Salvador, 1978, 2004 y 2020

Fuente de divisas	1978	2004	2020
Exportaciones de maquila	2.2	10.9	8.1
Exportaciones no tradicionales a Centroamérica	25.2	18.8	19.9
Exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica	6.3	8.9	15.3
Exportaciones tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón)	60.3	4.0	2.7
Remesas	6.0	57.4	54.0
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

Producto de ese fuerte crecimiento, las remesas que en 1978 representaban alrededor del 1 % del PIB, para 2004 equivalían ya al 16 % del PIB y al 90 % del presupuesto general de la nación; además, superaban en un 33 % a las exportaciones (incluidos los servicios netos de maquila), en un 40 % a los ingresos tributarios, en más del doble al gasto social y casi en 6 veces al valor de la inversión extranjera directa. En 2020 la relevancia de las remesas en la economía nacional se incrementó hasta representar el 24 % del PIB, el 92 % del presupuesto general de la nación, el 143 % de las exportaciones, el 138 % de los ingresos tributarios, el 328 % del gasto social, el 76.6 % del gasto total del gobierno, y fue de 7.8 veces el valor de la inversión extranjera directa.

Para el PNUD[217] era comprensible que cuando FUSADES[218] recomendó adoptar el MPE, no haya tomado en cuenta las remesas, ya que para entonces apenas representaban el 2.5 % del PIB[219]. No obstante, lo que sí le cuestionaba, así como a todos los partidarios del MPE, era que, siendo conscientes de la alta sensibilidad que tiene la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables al tipo de cambio, hayan terminado aceptando como una suerte de fatalidad ocasionada por las remesas un tipo de cambio sobrevaluado que, contrariamente a lo que perseguía el modelo, ha estimulado las importaciones y encarecido las exportaciones (recuadro 4.1).[220]

217 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005…*

218 FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo…*

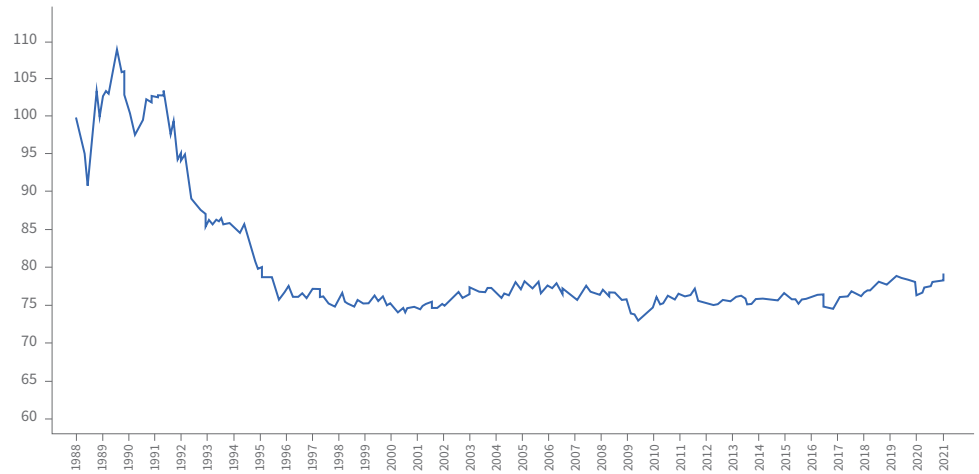
219 Ibíd. En este documento de FUSADES, las migraciones y las remesas no fueron mencionadas ni una sola vez.

220 Gobierno de Chile, *Una política de Estado para la agricultura chilena: período 2000-2010* (Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura, 2000). Diferente es el caso de Chile, donde uno de los principales lineamientos de política siempre ha sido «mantener un tipo de cambio que estimule las exportaciones y encarezca las importaciones».

El planteamiento del PNUD era que la alta apreciación que registraba el tipo de cambio generada por las remesas, combinada con la agresiva apertura comercial impulsada, habían propiciado la instalación de un círculo vicioso en el que la variable más dinámica no era la de las exportaciones intensivas en el uso de mano de obra, como preveía el modelo, sino la exportación de la misma mano de obra.[221]

Sintéticamente, el círculo vicioso ha funcionado de la siguiente manera: las migraciones han aumentado las remesas recibidas; el aumento en las remesas ha provocado que la inflación interna sea mayor que la inflación internacional y que los precios de los bienes no transables hayan aumentado más que los de los transables, sin que el tipo de cambio se haya modificado desde 1992, lo cual ha generado una apreciación cambiaria que se consolidó con la dolarización (figura 4.25); la apreciación cambiaria, combinada con la apertura comercial, han generado una pérdida de competitividad de la producción agropecuaria e industrial y un aumento en las importaciones de este tipo de bienes; la pérdida de competitividad ha provocado que la inversión privada en estas actividades productivas sea baja, disminuyendo así la capacidad de generar empleos y la tasa de crecimiento económico; finalmente, las escasas oportunidades de empleo, unidas al efecto demostración que generan los migrantes, vistos como símbolo de éxito, motivan nuevas migraciones; y así, el círculo vicioso continúa (figura 4.26).

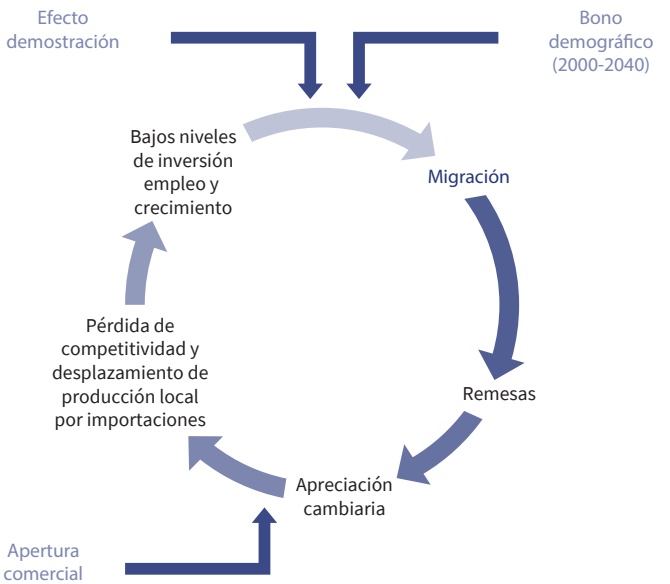
Figura 4.25. *Evolución del tipo de cambio real.* El Salvador, 1989-2019 (Junio de 1989=100)



Fuente: Base de datos económica-financiera del BCR, www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

221 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005…*

Figura 4.26. *Migraciones y remesas: el círculo vicioso en la economía.* El Salvador, 2000-2040



Fuente: Elaboración propia.

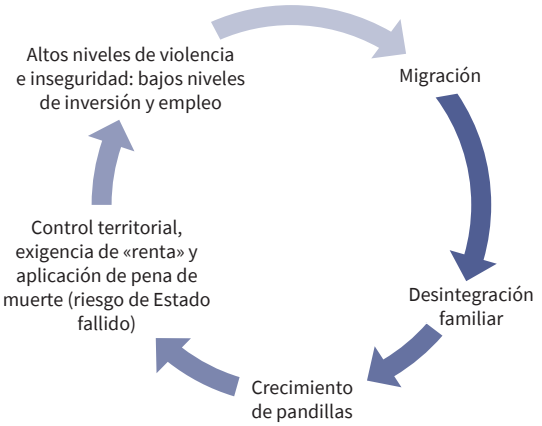
Migración y desintegración familiar: el círculo vicioso de la violencia

Las migraciones también han propiciado otro círculo vicioso relacionado con la desintegración familiar y la violencia. Este círculo ha operado de la siguiente manera: las migraciones han golpeado tan fuerte a la familia salvadoreña que, según UNICEF, 37 % de los menores de 18 años viven sin su padre, sin su madre o sin ambos, con el agravante de que el 27 % se consideran abandonados por al menos uno de ellos;[222] esta desintegración familiar, unida a la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, a la reducción de la jornada educativa en las escuelas públicas y al creciente número de deportados de Estados Unidos con antecedentes criminales (muchos de ellos hijos de los mismos migrantes), ha generado un ambiente propicio para el crecimiento de las pandillas; las pandillas, por su parte, además de combatirse mutuamente, ejercen control territorial en algunas zonas y extorsionan a personas y empresas con la exigencia del pago de «renta», bajo la amenaza de asesinar a quienes se resistan; como resultado de ello, se ha desatado una crisis de violencia e inseguridad que, además de constituir un desestímulo adicional a la in-

222 UNICEF, *Informe de situación de la niñez y adolescencia en El Salvador 2014. Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes* (Antiguo Cuscatlán: UNICEF El Salvador, 2014), https://www.unicef.org/elsalvador/media/1246/file/Analisis_de_Situacion_de_la_Infancia_El_Salvador_UNICEF_2014.pdf

versión y la generación de empleo, obliga a muchas personas a desplazarse a otros lugares o a emigrar, provocando que el ciclo continúe (figura 4.27).

Figura 4.27. *Migraciones y desintegración familiar: el círculo vicioso de la violencia.* El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

En una síntesis de estos efectos perversos, Cáceres sostiene que las migraciones y las remesas, combinadas con la dolarización y la apertura comercial agresiva han conducido a que en la economía salvadoreña se consolide un círculo vicioso que genera estancamiento y violencia y que va incubando una crisis de carácter terminal.[223] A su juicio, la apertura en el contexto de alta apreciación cambiaria (que se consolidó con la dolarización), ha dado lugar a una pérdida del peso relativo de la agricultura y la industria en la economía, a una disminución de la tasa de ahorro y a un aumento del autoempleo. La baja tasa de ahorro nacional, por su parte, determina una baja tasa de inversión que impone un límite al incremento de la planta y equipo para aumentar la capacidad de exportación, por lo que el déficit en la cuenta comercial tiende a aumentar. La baja tasa de inversión también determina bajas tasas de crecimiento económico y de empleo, que son propicias a la violencia y a la emigración irregular; esta última erosiona el capital social, lo que recrudece la violencia. La emigración también conduce al aumento de las remesas, y así el círculo vicioso continúa en operación.

223 Luis René Cáceres, «Deindustrialization and Economic Stagnation in El Salvador», *Revista de la CEPAL,* n.º 122 (2017): 58-77, http://hdl.handle.net/11362/42659; Luis René Cáceres, «Desindustrialización, Trabajo y Violencia en El Salvador», *Revista de la CEPAL*, n.º 125 (2018): 191-223, http://hdl.handle.net/11362/43997 y Luis René Cáceres Araniva, «Causas del estancamiento de la economía salvadoreña», *Diario Digital Contrapunto*, 27 de septiembre del 2019, https://www.contrapunto.com.sv/causas-del-estancamiento-de-la-economia-salvadorena/

Bibliografía

Acevedo, Carlos y Mauricio González Orellana. *El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. https://bit.ly/3Loda56

Acevedo, Carlos. *¿Es sostenible la política fiscal en El Salvador?* San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2001.

Aguilar Guillén, José Víctor. *El proceso de privatización en El Salvador*. San Salvador: Fundación para el Desarrollo (FUNDE), 1993. https://bit.ly/3Nw4o71

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). *Plan de gobierno del Dr. Armando Calderón Sol 1994-1999.* San Salvador: Instituto de Formación Política Mayor Roberto D´Aubuisson, 1994.

Arriagada, Pedro. «Sistemas cambiarios para El Salvador: La opción del tipo de cambio fijo». Trabajo preparado para FUSADES, noviembre de 1994.

Banco Mundial. *El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y políticas oficiales*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1993.

Banco Mundial. *Una estrategia de desarrollo para El Salvador.* Washington D.C.: Departamento de Operaciones, 1995.

Cabrera, Óscar. «Competitividad de precios e inflación dual en El Salvador». Departamento de Investigación Económica y Financiera del Banco Central de Reserva de El Salvador, documento inédito, 2005.

Cáceres Araniva, Luis René. «Causas del estancamiento de la economía salvadoreña». *Diario Digital Contrapunto*, 27 de septiembre del 2019. https://bit.ly/3DjRjJc.

Cáceres, Luis René y Nolvia Saca. «What do the remittances do? Analizing the transmission mechanism in El Salvador». Documento presentado para North American Economics and Finance Association, Winter Meeting, Philadelphia, 2005.

Cáceres, Luis René. «Deindustrialization and Economic Stagnation in El Salvador», *Revista de la CEPAL,* n.º 122 (2017): 58-77. http://hdl.handle.net/11362/42659

Cáceres, Luis René. «Desindustrialización, Trabajo y Violencia en El Salvador», *Revista de la CEPAL*, n.º 125 (2018): 191-223. http://hdl.handle.net/11362/43997

Cáceres, Luis René. «Se consumen todas las remesas en El Salvador». Documento inédito, 13 de octubre de 2005.

Calderón Sol, Armando. «Discurso de toma de posesión». 1 de junio de 1994.

Cativo, Carlos Alfredo *et al*. «Nacionalización y privatización de la banca salvadoreña, efectividad y lecciones». Banco Central de Reserva, 2019, 41 diapositivas. https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/356287474.pdf.

«Cero inflación en mayo: Salvadoreños tendrán más capacidad de compra», *El Diario de Hoy,* 25 de mayo de 2004.

«Chicago boys». *Wikipedia,* revisado el 20 de septiembre de 2021. https://bit.ly/35lI7Yi.

Cristiani, Alfredo. «Discurso de toma de posesión Alfredo Félix Cristiani». 1 de junio de 1989. https://bit.ly/36WFLPO.

Dada Hirezi, Héctor. «La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos». *Revista Teoría y Praxis* n.º 32 (2018): 45–103. https://bit.ly/3Lqg1KW.

De Rosa, Claudio. *ABC de los sistemas cambiarios: mitos y realidades.* San Salvador: Asociación Bancaria Salvadoreña, Cuaderno de Estudio n.º 4, 1999.

DIGESTYC. *EHPM.* Encuestas de hogares de propósitos múltiples. Dirección General de Estadística y Censos, varios años. https://bit.ly/3iKEdv6.

Edwards, Sebastian. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope.* Washington, D.C.: Oxford University Press and World Bank, 1995.

FISDL. «Historia del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)». 2014.

FISDL. *Memoria de Labores 1990-1992.* Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, 1992.

Friedman, Milton y Rose. *Libertad de elegir.* Barcelona: Grijalbo, 1980.

Friedman, Milton. «Free Markets and the Generals». *Newsweek*, 25 de enero de 1982.

Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom.* Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man.* Nueva York: The Free Press, 1992.

FUSADES. «Evolución y efectos de la desgravación arancelaria». *Informe Económico Semanal* n.º 4, 2 de febrero de 1995.

FUSADES. *Boletín Económico y Social* n.º 70 (septiembre de 1991).

FUSADES. *Estrategia de desarrollo económico y política cambiaria en El Salvador.* Antiguo Cuscatlán: FUSADES, 1994.

FUSADES. *Estrategia de desarrollo económico y social 1999-2004: crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI.* San Salvador: FUSADES, 1999.

FUSADES. *Hacia una economía de mercado en El Salvador: Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social.* San Salvador: Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 1989.

FUSADES. *La necesidad de un nuevo modelo económico en El Salvador: lineamientos generales de una estrategia.* San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 1985.

FUSADES. *Tipo de cambio y desarrollo económico en El Salvador.* Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 1994.

Gobierno de Chile. *Una política de Estado para la agricultura chilena: período 2000-2010.* Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura, 2000.

GOES. *El Salvador: país de oportunidades. Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999.* Gobierno de El Salvador, San Salvador.

Harberger, Arnold. «Las exportaciones y el tipo de cambio real en El Salvador». Reporte preparado para FUSADES, Antiguo Cuscatlán, 1993.

Hinds, Manuel Enrique. «El Salvador: Políticas sectoriales y el subdesarrollo». *El Diario de Hoy,* 5 de mayo de 2010.

Hinds, Manuel Enrique. «Memorándum dirigido al presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador, sobre el régimen de cambio». San Salvador, 5 de enero de 1994.

Hinds, Manuel, Valentín Carril, Pedro Arriagada y Claudio de Rosa. «Propuesta de política económica y financiera». Documento inédito. San Salvador, 1994.

International Monetary Fund. *Article IV, consultations with El Salvador.* Public Information Notices, 2005.

International Monetary Fund. *El Salvador: Selected Issues Background Notes.* Washington D.C., 2005.

Lemus, Rafael. *La industria bancaria en los noventa.* San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2000.

Meza, Darlyn, José L. Guzmán y Lorena de Varela. «EDUCO: Un programa de Educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)». *En Breve* n.º 51 (2004). https://bit.ly/36EDOI1. *República de El Salvador. Estimaciones y proyecciones nacionales de población 1950-2050.* San Salvador, Revisado en mayo de 2010.

MINED. *EDUCAME: Educación media para todos.* Ministerio de Educación: 2004.

MIPLAN. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989- 1994.* San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1990.

Opazo, Tania. «The boys who got to remake an economy». *Slate,* 12 de enero de 2016. https://bit.ly/3NvCdow.

Pacheco, Amparo y Fernando Valerio. *DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana.* México D. F.: CEPAL, 2007.

Pérez Trejo, Carlos Armando. *Análisis del aumento de la tasa del IVA en El Salvador. Efectos en la eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.* San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2015. https://bit.ly/3tIsmnv.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

Programa de gobierno 1999-2004, La Nueva Alianza. Sin lugar, sin fecha.

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). 1993. https://bit.ly/3iPIqgR.

Rivera Campos, Roberto. *La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro.* San Salvador: FLACSO El Salvador, 2002.

Roca, Santiago, ed. *Estabilización y ajuste estructural en América Latina.* Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, Instituto de Desarrollo Económico, 1987.

Rodrik, Dani. «¿Merece la sustitución de importaciones su desagradable reputación?». *El weblog de Dani Rodrik,* 2 de agosto de 2007, https://bit.ly/3iNleQA.

Rodrik, Dani. «Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform». *Journal of Economic Literature* 44, n.º 4 (2006): 973-987. https://bit.ly/3uBZz37.

Rosa, Herman. *AID y las transformaciones globales en El Salvador.* Managua: CRIES, 1993.

Rubio-Fabián, Roberto y Nelson Fuentes, coord. *Seguridad fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación.* San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2008. http://www.repo.funde.org/67/1/LIBROS-61.pdf

Saca, Elías Antonio. Palabras de inauguración del seminario denominado «Mejor clima de inversión para promover el crecimiento y reducir la pobreza». Evento organizado por FUSADES y el Banco Mundial, 3 de febrero de 2005.

Sánchez, Marco Vinicio. *Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras.* México D. F.: CEPAL, 2005.

Simán, Jorge J. «La dolarización: un viejo debate». *El Faro,* 25 de abril de 1998. http://archivo.elfaro.net/anteriores/secciones/reportaje/semanal/121800.html

UNCTAD. «Análisis de la Política de Inversión El Salvador». En *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,* 12-14. Ginebra: Naciones Unidas, 2010. https://unctad.org/es/system/files/official-document/ciid10_sp.pdf

UNICEF. *Informe de situación de la niñez y adolescencia en El Salvador 2014. Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes.* Antiguo Cuscatlán: UNICEF El Salvador, 2014. https://uni.cf/3wLx99Q.

Villarreal, René. «Hacia una economía institucional de mercado». *Revista Instituciones y Desarrollo* 6 (2000).

Villarreal, René. «Monetarismo e ideología. De la "mano invisible" a la manu militari». *Revista Comercio Exterior* 32, n.º 10 (octubre de 1982): 1059-1070.

Westphalen, Jürgen. «Friedman versus Keynes in Latin America». *Intereconomics* 17, n.º 4 (1982): 184-189.doi:10.1007/BF02927916.

Williamson, John. *Latin American Adjustment: How Much Has It Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economic, 1990.

Zapata, Ricardo y Esteban Pérez. *Pasado, presente y futuro de la integración centroamericana.* México, D. F.: Comisión Económica para América Latina, serie estudios y perspectivas, Unidad de Comercio Internacional, 2001.

5

La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo: las digresiones populistas de derecha e izquierda

Contexto

Hasta antes de la crisis económica internacional iniciada en 2008, hablar en El Salvador de la posibilidad de cambiar el modelo económico vigente se había vuelto un anatema en algunos círculos políticos, académicos y empresariales, ya que se asumía ciegamente que el modelo vigente era exitoso. Además, se consideraba cualquier cambio o ajuste al modelo como una amenaza al sistema político, porque se asociaba como una validación del discurso revolucionario usado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), cuya fuerza venía aumentando de manera progresiva luego de los Acuerdos de Paz de 1992.

No obstante, desde finales de los años noventa era notorio que los resultados del modelo de promoción de exportaciones eran cada vez menos satisfactorios. Obsérvese en la tabla 5.1 que durante la primera mitad de esa década El Salvador fue el quinto país de más rápido crecimiento entre dieciocho de América Latina, con una tasa promedio anual de 4.8 %. Luego, en el período 1995-1999 descendió hasta el noveno lugar, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.7 % y hasta la decimosexta posición con una tasa promedio de 1.2 % durante el período 2000-2004. Finalmente, en el período 2005-2009 la tasa de crecimiento promedio anual se incrementó a 1.8 %, pero retrocedió una posición más, colocándose como la segunda más baja entre los países de la región.

Tabla 5.1. *Tasas de crecimiento económico.* América Latina, 1990-2009

País	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Argentina	6.8	2.3	0.4	6.8
Bolivia	4.1	3.9	2.7	4.4
Brasil	1.5	2.2	2.6	3.4
Chile	7.3	5.4	4.0	3.4
Colombia	4.3	1.4	3.0	4.4
Costa Rica	5.6	5.4	3.3	4.5
Ecuador	2.8	0.8	4.8	4.0
El Salvador[1]	4.8	2.7	1.2	1.8
Guatemala	3.9	4.2	2.6	3.5
Honduras	2.8	2.7	3.9	3.7
México	3.9	2.9	2.6	1.1
Nicaragua	0.6	5.4	3.1	2.5
Panamá	6.8	4.5	3.5	7.7
Paraguay	3.3	1.6	1.3	2.9
Perú	2.8	3.6	3.5	6.6
República Dominicana	2.2	7.1	3.3	7.3
Uruguay	4.3	2.2	-0.4	6.5
Venezuela	4.0	0.9	1.7	6.1

Fuente: Elaborado con información de la CEPAL.

Mientras el lento crecimiento estuvo acompañado de migraciones y remesas crecientes, el modelo parecía funcionar porque la presión por generar empleos era baja, se mantenía la capacidad de importar, a la vez que los ingresos y el consumo nacional aumentaban a tasas similares al resto de países de América Latina. Asimismo, el país presentaba signos aparentes de fortalecimiento en su estabilidad macroeconómica: bajos niveles de inflación, ausencia de crisis financieras y cambiarias, carga tributaria creciente y niveles de deuda pública manejables. Además, mejoraba el acceso a servicios sociales básicos, así como los indicadores de salud y educación, y se reducían los niveles de pobreza, colocando al país en una posición favorable para cumplir la mayoría de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

Esta visión optimista sobre los resultados del modelo, sin embargo, se fue modificando a lo largo de la primera década del nuevo siglo como consecuencia de cuatro factores:

1 Estas tasas no han sido ajustadas con los datos derivados de la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales.

a. los daños ocasionados por los terremotos de enero y febrero de 2001;
b. los resultados de las elecciones de 2003, que deterioraron la hegemonía del partido ARENA en el sistema político electoral y pusieron en evidencia la posibilidad creciente de un gobierno del FMLN;
c. los efectos de la fuerte subida en los precios internacionales de los productos primarios (agropecuarios y mineros) registrada entre 2006 y 2008; y
d. el impacto de la crisis económica internacional de 2008.

Los daños provocados por los terremotos de enero y febrero de 2001 contribuyeron a abrir la discusión sobre la pertinencia de hacerle modificaciones sustanciales al modelo económico iniciado en 1989. Esos movimientos sísmicos dejaron estragos impresionantes: 1159 personas muertas; 8122 lesionadas; más de un millón y medio de personas, equivalentes al 25 % de la población, damnificadas; más de 225 000 nuevos pobres;[2] 271 653 viviendas dañadas, de las cuales 163 866 quedaron inhabitables; la desaparición de 41 400 micro y pequeños negocios; más de mil establecimientos de educación y salud destruidos o severamente dañados; y pérdidas económicas estimadas por la CEPAL en más de USD 1600 millones, equivalentes al 13 % del PIB en el año 2000.[3]

El efecto de los terremotos fue objeto de interpretaciones diversas. Algunos, más próximos a la agenda neoliberal impulsada por el entonces partido de gobierno, consideraban que esos fenómenos habían roto el círculo virtuoso de democracia, crecimiento y desarrollo humano que se había logrado instaurar luego de las reformas políticas, económicas y sociales impulsadas en la década de los noventa. Otros, que tradicionalmente habían sido críticos a los gobiernos de ARENA, por el contrario, estimaban que esos eventos solo habían desnudado los graves problemas sociales que desde siempre habían estado presentes en El Salvador. Según estos últimos, las reformas económicas impulsadas en los noventa, calificadas de neoliberales, lejos de contribuir a disminuir tales problemas los habían agudizado. Más allá de esas diferencias, sin embargo, lo cierto es que los daños ocasionados por los terremotos revalorizaron la importancia de las políticas sociales, en particular en los ámbitos de la vivienda, la salud, la educación y las vulnerabilidades socioambientales. Ade-

2 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2001* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001). Producto de los terremotos, el porcentaje de población pobre aumentó abruptamente, pasando de 47.5 % en 2000 a 51.2 % en 2001.

3 CEPAL, *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001. Addendum al documento de evaluación del terremoto del 13 de enero* (México, D.F.: Comisión Económica para América Latina, 2001), http://hdl.handle.net/11362/25470.

más, ante este panorama, pensar que los problemas sociales serían resueltos con el efecto rebalse, derivado del crecimiento económico generado por la aplicación de políticas económicas con orientación de mercado, era cada vez menos aceptado en los diversos sectores socioeconómicos, políticos y académicos del país.

Los resultados de las elecciones de 2003 evidenciaron la posibilidad creciente de un gobierno del FMLN, siendo el segundo factor que llevó, incluso al entonces partido de gobierno, a plantearse la necesidad de introducir modificaciones sustanciales al modelo neoliberal. Durante las tres primeras administraciones de ARENA, y con más intensidad durante la de Francisco Flores (1999-2004), se creía que el mercado era capaz de solucionar todos los problemas que aquejaban al país. Ilustrativo es al respecto el discurso pronunciado por Flores el 24 de octubre de 2005 en el Acton Institute, en el que, después de afirmar que entre 1992 y 2004 la pobreza en el país se había reducido de 60 % a 30 %, la tasa de analfabetismo de 25 % a 12 %, la tasa de mortalidad infantil de 45 a 24 por cada mil nacidos vivos, la tasa de desempleo de 13 % a 6.5 %, las tasas de interés de 30 % a 6.8 %, y que El Salvador, México y Chile eran los únicos de América Latina que habían alcanzado grado de inversión en los mercados financieros internacionales[4] concluía diciendo que el secreto de ello había sido precisamente «la sistemática aplicación del concepto de libertad en las políticas públicas».[5]

Paradójicamente, durante su administración el descontento popular hacia el modelo neoliberal comenzó a expresarse abiertamente. El ejemplo más claro fueron las marchas blancas promovidas por el Sindicato de Médicos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRISSS) en respuesta a sus intenciones fallidas de privatizar algunos servicios ofrecidos por dicha institución. Su gobierno también se caracterizó por haberse distanciado de las bases originales del partido ARENA, en gran parte debido a que en 2001 varios de sus fundadores fueron reemplazados de su organismo de dirección (el Consejo Ejecutivo Nacional, COENA) por algunos de los empresarios más reconocidos del país. «ARENA se ha privatizado» con esa decisión, expresó Gloria Salguero Gross,[6] una de sus dirigentes tradicionales y también fundadora del partido, luego de haber tomado la decisión de separarse del mismo.

4 Se dice que un país cuenta con grado de inversión cuando en las evaluaciones que realizan las agencias calificadoras de riesgo crediticio (por ejemplo, Moody's, Fitch Ratings, Standard and Poor's), la nota asignada a la deuda gubernamental corresponde a categorías que no representan un gran riesgo de impago para sus acreedores.

5 Francisco Flores, «El Salvador's secret: Freedom and opportunity cure poverty», *Acton Institute*, 26 de octubre de 2005, https://www.acton.org/node/3654.

6 Ana Giralt, «Salguero Gross se separa de ARENA», *El Diario de Hoy*, 15 de diciembre de 2001, http://archivo.elsalvador.com/noticias/2001/12/15/NACIONAL/nacio5.html.

El descontento con la gestión de Flores y el desencanto con el modelo neoliberal se expresó en las elecciones de 2003, en las que ARENA pasó de tener 127 alcaldes a solo 111 (tabla 5.2); mientras que el tamaño de su fracción legislativa se redujo de 29 a 27 diputados, siendo superado por segunda vez consecutiva por el FMLN en número de parlamentarios.

Tabla 5.2. *Resultados electorales.* El Salvador, 1997-2021

Asamblea Legislativa

	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
ARENA	28	29	27	34	32	33	32	35	14
CDU/CD	2	3	5	2	1	1	0	1	0
FMLN	27	31	31	32	35	31	31	18	4
PCN	11	14	16	10	11	6	4	8	2
PDC	7	5	4	6	5		1	2	1
Otros	6	2				1	0	0	2
GANA						11	11	10	5
Coaliciones y/o no partidario	3	0	1	0	0	1	5	10	0
Nuevas Ideas									56

Consejos municipales

	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
ARENA	160	127	111	147	122	116	119	138	34
CDU/CD		4	4	2	1	3	1	0	0
FMLN	48	79	62	54	75	85	82	61	30
PCN	18	33	53	39	33	24	16	24	14
PDC	15	16	14	14	9		5	2	3
Otros	11	3	2	0	0	4	1	2	1
GANA						17	19	25	27
Coaliciones	10	0	16	6	22	13	19	10	37
Nuevas Ideas									116

Fuente: Elaborados con información del Tribunal Supremo Electoral (https://archivo.tse.gob.sv/).

La fuerte subida en los precios del petróleo, de los alimentos y de otros productos básicos en los mercados internacionales entre 2006 y 2008 fue el tercer factor que condujo a cuestionar fuertemente la conveniencia de continuar con el modelo económico iniciado en 1989. En el caso del petróleo, los aumentos de precio fueron tan altos que pasaron de alrededor de USD 60 por barril a principios de 2006, a más de USD 140 en julio de 2008 (figura 5.1). Esto no solo provocó que los precios por galón de combustible al consumidor local aumentaran de menos de USD 2.90 a alrededor de USD 5 entre 2006 y 2008, sino que también subieran los costos de transporte y se intensificaran las presiones para que el gobierno incrementara los subsidios al transporte colectivo y a la electricidad. Durante ese mismo período, aumentaron los precios de los alimentos, destacándose los del trigo, el maíz y el arroz (responsables de satisfacer el 60 % de las necesidades alimentarias de la población mundial) los cuales se incrementaron en más de 150 %.

Figura 5.1. *Precio de litro de gasolina y barril de petróleo crudo en la bolsa de valores.* Estados Unidos, 2000-2021 (En USD)

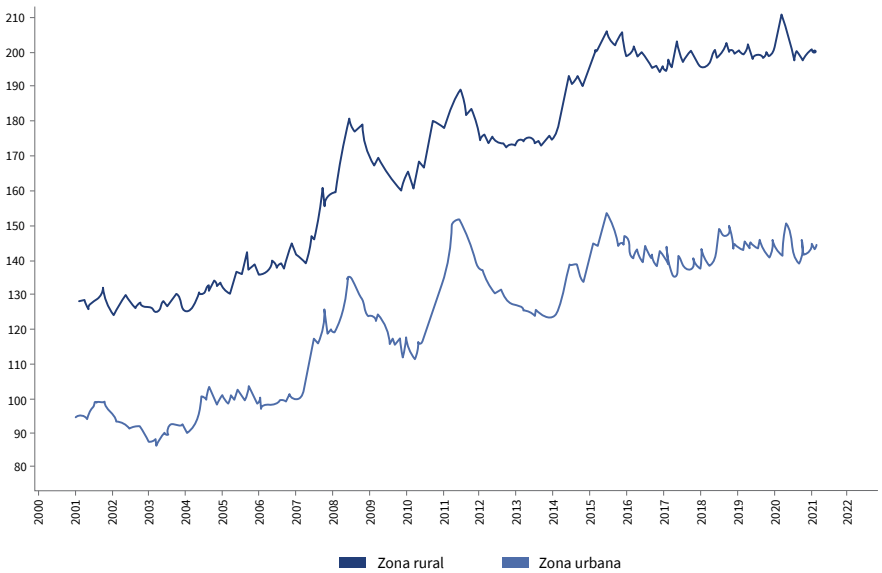
Fuente: Elaborado con información de Yahoo Finance (https://finance.yahoo.com/).

El aumento en los precios de los combustibles y de los alimentos erosionó el poder adquisitivo de la población salvadoreña debido a que, con excepción del maíz blanco, el componente importado del consumo nacional en dichos productos es muy elevado. En el caso de los combustibles derivados del petróleo, del trigo y del maíz amarillo, la dependencia es total, ya que no se producen internamente. Es además muy elevada en el caso del arroz, ya que casi el 80 % de lo que se consu-

me se importa, y un poco menor en otros rubros tales como lácteos, oleaginosas y carnes. Solo entre junio de 2007 y junio de 2008, el precio de la canasta de bienes incluida en el índice de precios al consumidor (IPC) aumentó en 9 %, mientras que la del componente de alimentos se incrementó en 16 %.

Por su parte, la canasta básica alimentaria rural (nominal) aumentó en 36.8 % entre enero de 2006 y julio de 2008, mientras que la urbana aumentó en 32 % (figura 5.2). Como consecuencia de ello, entre 2006 y 2008 la proporción de personas pobres, es decir, con ingresos inferiores al costo de dichas canastas, aumentó de 38.1 % a 46.4 % a nivel global, de 44.5 % a 55.4 % en el área rural y de 33.8 % a 41.5 % en el área urbana.

Figura 5.2. *Costo de las canastas básicas alimentarias familiares en las áreas urbana y rural.* El Salvador, 2001-2021 (En USD)



Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, 2021.

El cuarto factor, y sin duda el que evidenció con más fuerza la necesidad de cambiar de modelo o de hacerle ajustes sustanciales, fue la recesión de la economía mundial que inició en 2007 y que se agudizó en los dos años siguientes. Su impacto fue tal que en 2009 la economía salvadoreña decreció 2.1 %, las exportaciones se redujeron en 17 %, las remesas cayeron en 9 %, se perdieron más de 30 000 empleos en el sector formal, la tasa de desempleo abierto aumentó de 5.5 % a 7.1 %, los ingresos

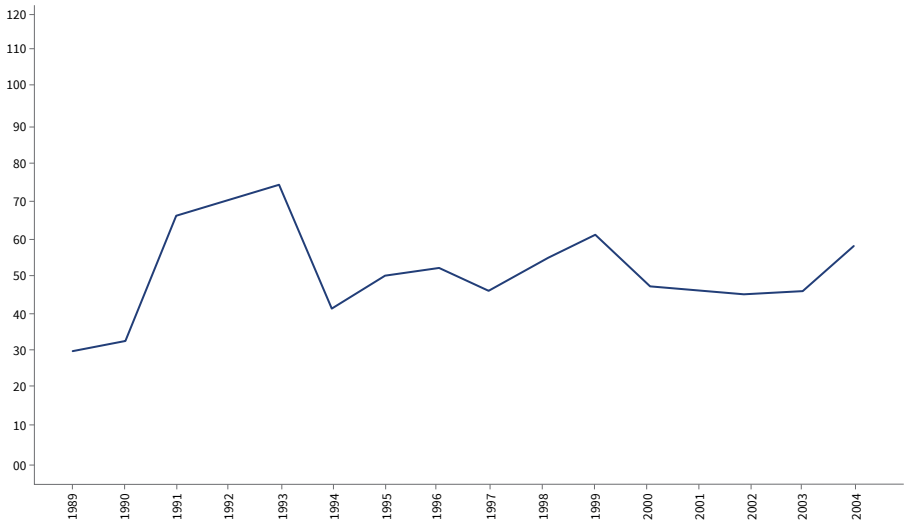
tributarios disminuyeron en 8.2 %, mientras que el déficit fiscal y la deuda pública subieron a 4.4 % y 53 % del PIB, respectivamente. La crisis económica internacional también provocó que en el exterior las visiones fundamentalistas que depositaban una fe ciega en los mercados libres se debilitaran. Tanto es así que el entonces presidente francés, Nicolás Sarkozy, en un discurso pronunciado el 25 de septiembre de 2008 sobre las reformas económicas que impulsaría su país en respuesta a la crisis financiera global, afirmó: «El laissez-faire se ha acabado. El mercado que siempre tiene la razón se ha acabado».[7] Esto también ocurrió de alguna manera en El Salvador, ya que luego de la crisis, el descontento popular hacia el modelo neoliberal se exacerbó y las demandas para contrarrestar sus efectos se incrementaron.

Junto a estos cuatro factores que evidenciaban la necesidad de cambiar de modelo económico, revalorizando la importancia de las políticas sociales y de la creación de empleo, hubo dos adicionales que han adquirido gran relevancia en la orientación de las políticas públicas durante el período transcurrido desde 1993 hasta la fecha.

El primero, de larga data, se refiere a la permanencia de elevados niveles de violencia e inseguridad. Desde principios del siglo pasado, El Salvador registra tasas muy superiores a 10 homicidios anuales por cada 100 000 habitantes (figura 6.16 en el capítulo siguiente), que es el estándar establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para considerar este fenómeno como epidemia. La figura 5.3 muestra que la tasa de homicidios subió, como era de esperarse, durante los años del conflicto armado, alcanzando un pico de 50 homicidios por cada 100 000 habitantes en 1985. Paradójicamente, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, la tasa volvió a aumentar, llegando a la alarmante cifra de 75 homicidios por cada 100 000 habitantes en 1993. En los años siguientes su comportamiento fue bastante errático, aunque con una clara tendencia a subir a partir de 2003, que es cuando se incorpora como uno de los temas centrales de las campañas electorales desarrolladas hasta la fecha.

7 «Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la crise financière internationale et la politique économique de la France, à Toulon le 25 septembre 2008», *Élysée*, https://bit.ly/36Vws3f. Traducción nuestra.

Figura 5.3. *Tasa de homicidios.* El Salvador, 1980-2004 (Por cada 100 000 habitantes)



Fuentes: Datos de DIGESTYC y Carlos Carcach, citados en Bergmann, «Homicidios en El Salvador».

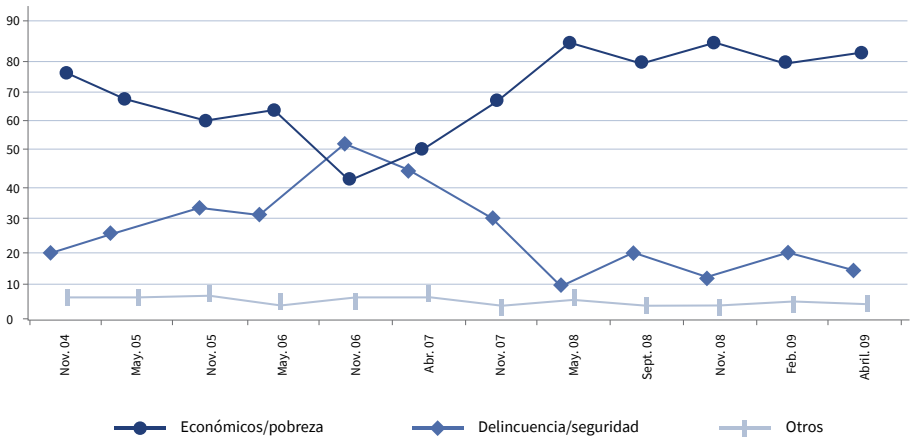
El segundo, por su parte, se refiere a la proliferación de encuestas de opinión pública centradas en medir las percepciones de la población sobre temas de particular interés para los políticos: el rumbo del país, los problemas principales, los aciertos y desaciertos del gobierno y la popularidad de los líderes, entre otros. Las primeras encuestas de opinión pública en El Salvador fueron realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)[8] de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) para dar a conocer las percepciones de la población salvadoreña sobre diversos temas de su interés; sin embargo, en muchos casos, eran objeto de mentiras y distorsiones por parte del discurso oficial y los medios de comunicación tradicionales. Entre los temas abordados por el IUDOP estuvieron el diálogo, el transporte colectivo, la educación, las movilizaciones populares, la salud, las negociaciones de los Acuerdos de Paz y sus resultados, la religión, las privatizaciones, la delincuencia y la inseguridad, los derechos humanos, el sistema judicial, la economía, el impacto de los terremotos, la minería y, por supuesto, las elecciones y otros temas relacionados.[9] Fue tal el éxito de estas consultas que otras

8 El IUDOP fue fundado en 1986 por el vicerrector de la UCA, Ignacio Martín Baró, uno de los sacerdotes jesuitas asesinados tres años después.

9 Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), *La opinión pre-electoral de los salvadoreños: una encuesta de opinión pública* (San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1988), http://hdl.handle.net/11674/237. La primera encuesta de opinión pública del IUDOP para indagar preferencias electorales se publicó el 23 de abril de 1988.

entidades, incluidos los partidos políticos, comenzaron a desarrollar o financiar sus propias encuestas, hasta crear una suerte de industria en la que varias casas encuestadoras compiten por posicionarse como el mejor oráculo de los eventos electorales. Además, el gobierno y los líderes de los partidos políticos comenzaron a ver las encuestas no solo como una fuente para conocer las percepciones de la gente, sino también como un medio para posicionar sus temas de interés, mejorar su imagen o perjudicar la de sus adversarios.[10]

Figura 5.4. *Principal problema en el país.* El Salvador, 2004-2009



Fuente: Elaborado por el PNUD, El Salvador. *El camino hacia un nuevo ciclo político…* a partir de las encuestas del IUDOP.

El hecho de que en las encuestas la pobreza y la falta de oportunidades económicas, por un lado, y la delincuencia y la inseguridad, por el otro, se hayan posicionado desde hace bastante tiempo como los principales problemas del país (figura 5.4) explica en gran medida por qué el discurso, las estrategias y los principales programas impulsados por los últimos cuatro gobiernos han oscilado entre estos dos temas.

10 En el caso de las encuestas por ellos financiadas, esto se hace principalmente a través de la incorporación de preguntas que inducen a determinadas respuestas o de la interpretación y presentación sesgada de sus resultados.

Marco de referencia

No existe consenso sobre lo que significa «populismo» y, por consiguiente, tampoco sobre qué sería un régimen populista. La Real Academia Española (RAE) se limita a definirlo como una «tendencia política que tiende a atraerse a las clases populares».[11] Desde esta perspectiva, podría decirse que todos los regímenes políticos y todos los gobernantes practican cierta dosis de populismo. Haciendo un esfuerzo de síntesis sobre el significado que se le da al término podrían, diferenciarse dos tipos de populismo: el primero correspondería a los regímenes donde los gobernantes están dispuestos a adoptar una diversidad de medidas tendientes a ganarse la simpatía de la población, incluidas algunas contrarias a un Estado democrático, pero no para generar condiciones que permitan mejorar de manera sostenida su bienestar, sino para gozar de altos niveles de popularidad y permanecer en el poder; y el segundo correspondería, por el contrario, a los regímenes que, al propiciar la participación de grupos tradicionalmente excluidos en la pugna permanente por el poder y los recursos, permiten ampliar las bases democráticas de la sociedad.

Populistas del primer tipo serían, según Krauze,[12] aquellos gobiernos y líderes políticos, tanto de la izquierda como de la derecha, que se distinguen por comportamientos demagógicos diversos como los siguientes: estigmatización de los profesionales de la política, odio o descalificación hacia sus adversarios, exaltación de la figura del líder o caudillo, articulación de un discurso que idealiza al pueblo y que apela con frecuencia a la movilización y participación de las masas populares, aversión hacia las instituciones en las que se sustenta el pluralismo democrático y, propensión al uso discrecional, dispendioso e insostenible de los recursos públicos.

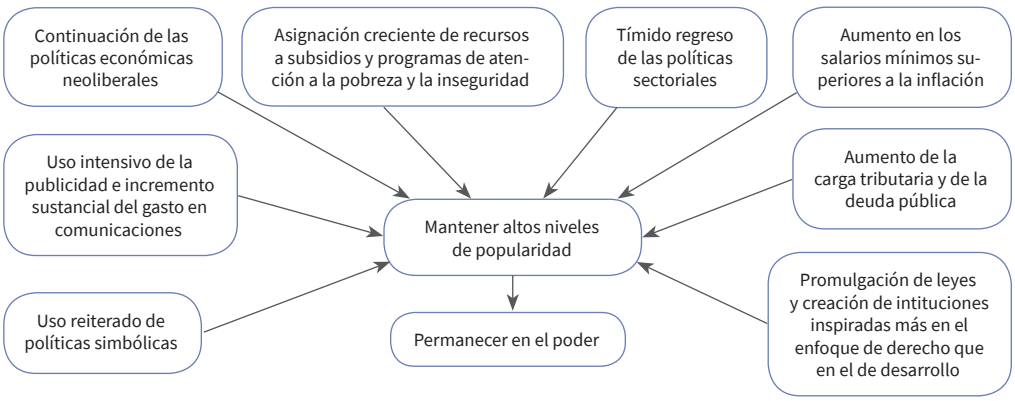
El segundo tipo de populismo es al que se refiere Laclau,[13] que sería aquel que surge cuando grupos sociales de distintas ideologías, como consecuencia de la ineficacia de las instituciones existentes para satisfacer demandas, se unen para crear un nuevo sujeto político que cuestiona e irrumpe contra las élites y sus diversas formas y mecanismos de ejercer el poder. Los líderes y movimientos populistas de esta naturaleza, según ese autor, lejos de visualizarse como una amenaza contra la democracia o como degradantes de la misma, serían los principales protagonistas de una forma diferente de construir lo político, cuyo resultado final es un enriqueci-

11 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* (actualización 2020). https://www.rae.es/
12 Enrique Krauze, *El pueblo soy yo* (México: Editorial Debate, 2019).
13 Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1985).

miento de la democracia.[14] De ahí que Laclau sea tan tajante al afirmar que el temor al populismo no es más que el miedo al pueblo y a la democracia.

Hecha esta reflexión, es importante señalar que el populismo practicado por los últimos gobernantes en El Salvador correspondería más al primer tipo. Esto debido a que, aunque los programas emblemáticos que han impulsado tienen el mérito de haber partido de reconocer la centralidad que deben tener en las políticas públicas los problemas que más aquejan a la población (la falta de trabajo decente, la inseguridad, los reducidos niveles de cobertura y protección de las redes de seguridad social, la pobreza rural, el déficit habitacional, el rezago educativo y la baja calidad de la educación, las desigualdades de género, entre otros), en la práctica, han sido más de carácter paliativo y mediático, con el agravante de que muchos de ellos ni siquiera son fiscalmente sostenibles. Dos, sin embargo, son los mayores fallos de esos programas: el primero es que han desviado la atención de la necesidad de remover los obstáculos principales que impiden al país construir un círculo virtuoso de ahorro, inversión, crecimiento económico, empleo, aumento sostenido de la productividad laboral y mejoramiento de los salarios reales; y el segundo, que no han sido el resultado de la articulación de demandas sociales de grupos tradicionalmente excluidos por parte de un nuevo sujeto político, sino que, al contrario, han sido impulsados por las mismas élites con la expectativa de conseguir o mantener altos niveles de aceptación popular.

Figura 5.5. *Marco lógico de las digresiones populistas*



Fuente: Elaboración propia.

14 German Martínez Martínez, «El populismo y la izquierda latinoamericana. Entrevista con Ernesto Laclau», *Revista Nexos*, 23 de noviembre de 2014, http://www.nexos.com.mx/?p=23342. A eso se refiere Laclau, en esta entrevista, cuando afirma: "Para mí, el populismo está ligado a la construcción del pueblo como actor colectivo".

Estrategias y políticas

Las principales estrategias y políticas implementadas durante este período de digresiones populistas han sido siete: a) uso intensivo de la publicidad e incremento sustancial del gasto en comunicaciones, b) continuación de las políticas económicas neoliberales, c) asignación creciente de recursos a subsidios y programas de atención a la pobreza y la inseguridad, d) aumentos en los salarios mínimos superiores a la inflación, e) tímido regreso de las políticas sectoriales, f) aumento de la carga tributaria y de la deuda pública, g) uso reiterado de políticas simbólicas y h) promulgación de leyes y creación de nuevas instituciones de gobierno inspiradas más en el enfoque de derechos que en el de desarrollo.[15]

Uso intensivo de la publicidad e incremento sustancial del gasto en comunicaciones

El primer presidente que hizo uso masivo de los medios de comunicación con fines electorales y para mejorar su popularidad y la de su partido fue Francisco Flores. Ante los malos resultados de las elecciones legislativas de 2003 (tabla 5.2), Flores, con el respaldo de su partido, diseñó y puso en marcha con éxito una estrategia que inició con una campaña mediática que responsabilizaba a las pandillas de los altos niveles de criminalidad que registraba el país, posicionándolas en el imaginario colectivo como «sujetos reproductores de violencia, a quienes las élites en el poder debían controlar».[16] La idea, según Aguilar,[17] era crear:

15 Álvaro Artiga, «Otra vez, una puerta se ha entreabierto», *Noticias UCA*, 1 de julio de 2019. https://noticias.uca.edu.sv/articulos/otra-vez-una-puerta-se-ha-entreabierto. Esta clasificación coincide bastante con lo expresado por Artiga, para quien algo que tuvieron en común los gobiernos de Saca, Funes y Sánchez Cerén fue el uso de la mano dura para superar la violencia, políticas neoliberales para hacer crecer la economía y el empleo frecuente de políticas simbólicas: «decían que hacían, pero eran nada más palabras».

16 Roxana Martel, «Las maras salvadoreñas», en *Las maras. Identidades juveniles al límite,* coord. por José Manuel Valenzuela, Alfredo Nateras Domínguez y Rossana Reguillo Cruz (México: El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma Metropolitana, Casa Juan Pablos, 2007), 83-125.

17 Jeannette Aguilar, *Las políticas de seguridad pública en El Salvador,* 2003-2018 (San Salvador: Heinrich Böll Stiftung, 2019), https://sv.boell.org/es/node/241. Lo curioso, según esta autora, es que al momento del lanzamiento del Plan Mano Dura El Salvador había experimentado la mayor caída en las tasas de homicidios registradas desde el fin de la guerra y más bien mostraba una tendencia a la baja en este y otros delitos graves. Desde el plano de la opinión pública, las encuestas señalaban de forma consistente que los problemas de tipo económico lideraban las preocupaciones de la gente.

> Un clima de alarma por la seguridad entre la población, en el que el miedo y la inseguridad por el crimen favorecieran el apoyo del público a toda clase de medidas autoritarias y, por tanto, al gobierno y al partido oficial.

Complementariamente, el 23 de julio de ese año, el gobierno lanzó el Plan Mano Dura, el cual, aunque no logró reducir la delincuencia, fue muy eficaz en términos electorales, ya que la promesa de su continuidad, incluida en el plan *País Seguro,*[18] fue uno de los factores principales que permitió al candidato presidencial del partido ARENA ganar cómodamente las elecciones para el período 2004-2009.[19]

Elías Antonio Saca, conocido popularmente como «Tony Saca», aprovechando su trayectoria como excomentarista deportivo y empresario radial, usó masivamente los medios de comunicación no solo para ganar las elecciones de 2004, sino también para mantener altos niveles de popularidad a lo largo de su gestión. Durante la campaña presidencial afinó la estrategia de Flores, colocando siempre a la inseguridad como el principal problema del país, demonizando a las pandillas como el gran enemigo a vencer para alcanzar la paz social y posicionándose como el líder idóneo para intensificar las medidas represivas que se necesitaban para derrotarlas (Mano Dura y Súper Mano Dura). Luego, ya como presidente de la República, usó los medios para posicionarse como un político cercano a la gente y a sus necesidades, provisto de una enorme sensibilidad hacia sus problemas y dispuesto a revalorizar las políticas sociales y de seguridad ciudadana. Estas son algunas de las frases emblemáticas usadas intensamente por Saca durante la campaña electoral y durante su gobierno para convencer a la población del supuesto cambio de paradigma que él lideraba:

> Lo social no es complemento de nada, es la base de todo.
> El Salvador, un gobierno con sentido humano.
> A las mujeres les digo: ya no estarán solas.
> A los malacates se les acabó la fiesta.
> Haremos de El Salvador el país más seguro de Latinoamérica.

El populismo punitivo de Saca y del partido ARENA, sin embargo, no fue suficiente para impedir el triunfo del FMLN en las elecciones presidenciales siguientes,

18 *País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009,* sin lugar, sin fecha, https://bit.ly/3ra7UdA.

19 Saca ganó la elección presidencial en primera vuelta con 57.7 % de los votos a Schafik Handal, el líder histórico del FMLN.

en 2009. A ello contribuyeron dos fenómenos: primero, que durante la vigencia del Plan Mano Dura y de su segunda etapa, conocida como Súper Mano Dura, la tasa de homicidios, lejos de disminuir, se incrementó, con el agravante de que a partir de 2006 aumentaron también de manera drástica otros delitos graves como la extorsión; y, segundo, el deterioro de la situación socioeconómica de la mayoría de hogares salvadoreños como consecuencia del fuerte aumento en el costo de la canasta básica de consumo registrado entre 2006 y 2008, y la pérdida de más de 30 000 empleos formales entre 2008 y 2009, derivada de los impactos de la recesión económica mundial. No es casual que entre noviembre de 2006 y noviembre de 2008 el porcentaje de salvadoreños que decían que el «principal problema del país» era de carácter socioeconómico pasó de 40.3 % a 81.4 %; mientras que los que atribuían ese calificativo a la violencia y la delincuencia se redujo de 53.3 % a 13.3 %.[20] Por otra parte, entre 2004 y 2008, el porcentaje de personas que pensaba que el rumbo del país era «incorrecto» aumentó de alrededor del 40 % a cerca del 60 %. Por su parte, con relación a los cambios, 49 % de la población esperaba que estuvieran orientados a mejorar la economía, 17 % a combatir la pobreza y 17 % a reducir la inseguridad.[21] Además, al profundizar sobre los cambios esperados, 63 % manifestaba que debería ser un «cambio de sistema»,[22] 83 % reclamaba cambios en la política económica y 77 % en las políticas de seguridad.[23]

Era obvio, por consiguiente, que había una demanda de cambio instalada que incluía la esperanza de que se hicieran modificaciones importantes en el modelo económico. Consciente de ello, Funes, aprovechando sus antecedentes como periodista de izquierda, también usó masivamente los medios de comunicación, primero, para proyectarse durante la campaña presidencial como el candidato del

20 PNUD, *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010* (San Salvador: Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos, 2009). Este documento usa como fuente primaria las encuestas del IUDOP.

21 Consulta Mitofsky, *Evaluación del gobierno, El Salvador. Encuesta nacional en viviendas,* 9 de mayo de 2009.

22 Ibíd.

23 IUDOP, *Encuesta de preferencias políticas para las elecciones legislativas, municipales y presidenciales 2009.* Los datos han sido tomados de PNUD, *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político…* Este documento, además de sistematizar los resultados de encuestas especializadas, incluía entrevistas a profundidad a las élites de la sociedad, contratación de estudios específicos y análisis de investigaciones realizadas por diferentes instituciones; concluía, sin embargo, que, aunque en ese momento existía una alta disposición al diálogo sobre posibles ajustes al modelo económico, la resistencia a cambiarlo o a hacerle modificaciones sustanciales era muy fuerte, principalmente de parte de algunos medios de comunicación y de los líderes políticos y empresariales más conservadores (56-58).

cambio y ganar así las elecciones y, luego, para posicionarse como el paladín de los pobres y de la lucha contra la desigualdad. Algunas de las frases emblemáticas que usó durante la campaña electoral y su gestión fueron las siguientes:

> El pueblo salvadoreño pidió un cambio. Y el cambio comienza ahora.
>
> No tenemos derecho a equivocarnos, no cometeré el error que cometieron otros: gobernar solo para unos pocos.
>
> El mensaje profético de nuestro obispo mártir monseñor Óscar Arnulfo Romero, desde un claro apostolado, dijo que la Iglesia tendría una opción preferencial por los pobres. Esa será la ruta de mi accionar, buscando siempre favorecer en forma preferencial a los pobres y excluidos.
>
> Ahora es el turno del ofendido, ahora es la oportunidad de los excluidos, los marginados, los auténticos demócratas.
>
> Precisamos, sobre todo, integrar y transformar un país pequeño que se convirtió en un gigante de la desigualdad.
>
> Yo me debo al pueblo salvadoreño y el pueblo salvadoreño […] lo que quiere es que haya más democracia, que haya más justicia social, que se paguen mejores salarios, que haya más trabajo.

Una novedad de su estrategia comunicacional fue que, desde el sábado 14 de julio de 2012 hasta el cierre de su gestión, actuó como protagonista en un programa semanal de dos horas de duración, denominado «Conversando con el presidente», transmitido por siete canales de televisión y por 41 estaciones de radio, a través del cual supuestamente atendería preguntas de la ciudadanía, y escucharía opiniones y críticas. En la práctica, sin embargo, el programa fue usado sobre todo para atacar a sus adversarios políticos, principalmente a Norman Quijano, candidato presidencial de ARENA para las elecciones de 2014, y a su asesor de campaña Francisco Flores, a quien exhibió de forma reiterada como símbolo de la corrupción.[24] Tan eficaz fue este programa, que el candidato del FMLN, Salvador Sánchez Cerén, pese a ser una persona no mediática e impopular que partió en la campaña electoral con una desventaja de alrededor de 20 puntos porcentuales con relación a Quijano, terminó ganando apretadamente las elecciones.

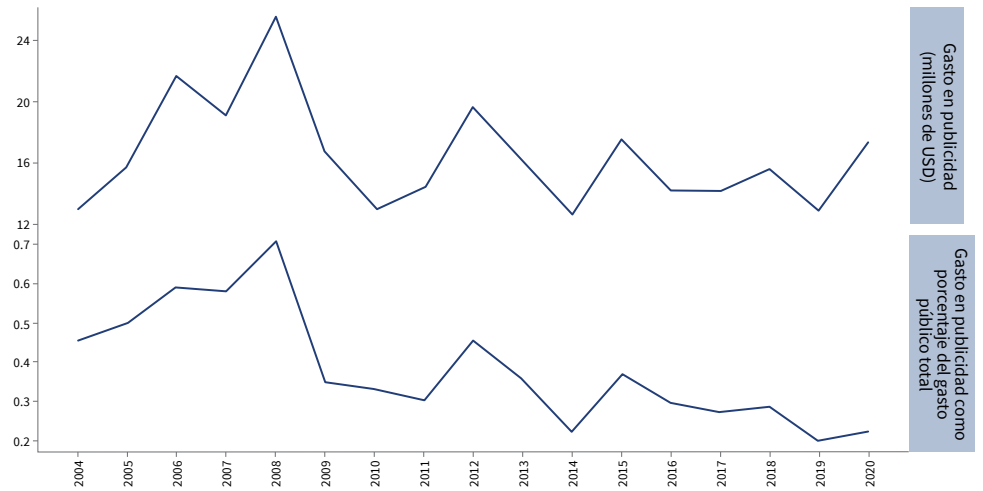
A diferencia de los dos presidentes anteriores, la estrategia de Sánchez Cerén no fue eficaz para mantener alta su popularidad, aunque también realizó niveles altos de facturación en los medios de comunicación para promover la imagen de su go-

24 Fátima Peña, «Y el presidente decidió conversar de…», *El Faro*, 3 de marzo de 2014. https://bit.ly/35QfBy5.

bierno. Imitando a su predecesor —si bien con escasas dotes de comunicador— durante casi toda su gestión participó en un programa quincenal de radio y televisión denominado «Gobernando con la gente», justificado con el propósito de acercarse a la población para conocer sus necesidades y ofrecer soluciones a sus problemas. El programa se desarrollaba en el marco de una actividad más amplia denominada «Festival para el buen vivir», donde también participaban ministros y otros funcionarios del gobierno, quienes daban a conocer las actividades de sus carteras, logros y promesas. El festival era, además, usado para hacer entrega de una diversidad de bienes (computadoras, motos, títulos de propiedad, tambos de gas propano, etc.) entre la audiencia.

Es obvio que, al hacer un uso intensivo de los medios de comunicación, los gastos en comunicaciones durante estos tres gobiernos fueron sumamente elevados. La información oficial disponible (figura 5.6) indica que, con relación al gasto público total, este tipo de gastos fueron equivalentes al 0.39 % durante la administración Saca (USD 18.5 millones anuales), al 0.23 % durante la administración Funes (USD 15.4 millones anuales) y al 0.2 % en la administración Sánchez Cerén (USD 14.7 millones anuales).

Figura 5.6. *Gasto en publicidad gubernamental.* El Salvador, 2004-2020 (En millones de USD y como porcentaje del gasto público total)



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

Estas cifras, sin embargo, están subestimadas, ya que existe evidencia de que el rubro de comunicaciones ha sido uno de los destinos principales que, indebidamente, se ha dado a la partida secreta y a otros recursos que han estado a disposición de la Presidencia de la República.[25] En el caso de Saca, por ejemplo, durante la declaración en la que confesó haber cometido los delitos de lavado de dinero y peculado por USD 300 millones, también manifestó que varias operaciones ilegales las había hecho con la participación de empresas de publicidad y comunicaciones. De igual manera, en el caso de Funes, acusado por el desvío de USD 351 millones, varias de las denuncias y acusaciones que se le han hecho están relacionadas con posibles ilícitos con personas y empresas del mundo de las comunicaciones. La más conocida es la relacionada con un acuerdo presidencial fechado el 19 de noviembre de 2009, mediante el cual ordenó, sin licitación pública, la contratación directa de la firma Polistepeque Comunicación y Marketing como agencia de publicidad responsable del diseño, producción e implementación de la campaña para 11 instituciones del ejecutivo: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Cultura, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Fondo Social para la Vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda Popular, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.[26] Dicha firma era propiedad del experto en *marketing* político que diseñó y condujo la campaña que lo llevó a la Presidencia.

Un aspecto curioso que merece destacarse es que, así como primero Flores y ARENA fueron exitosos en las elecciones presidenciales de 2004 usando masivamente los medios de comunicación para demonizar a las pandillas y posicionar a Saca como el líder que necesitaba el país para combatirlas, diez años después fue Funes quien, usando también a los medios, pero con campaña diferente, logró que Sánchez Cerén fuese electo presidente, esta vez exhibiendo a Flores como símbolo de la corrupción. Finalmente, en 2019 ocurrió algo similar, cuando Nayib Bukele ganó las elecciones presidenciales con amplia ventaja, usando una campaña agresiva contra ARENA y el FMLN, que combinó el uso masivo de las redes sociales y la publicidad en los medios tradicionales, posicionando a aquellos como partidos

25 Además de que, en su contabilización, no se incluyen los gastos crecientes en comunicación que se realizan a través de las entidades autónomas.

26 Efrén Lemus, «La publicidad secreta de Funes», *El Faro*, 2 de enero de 2012, https://bit.ly/3r92QGy. En los 17 meses transcurridos entre su fecha de fundación (el 4 de junio de 2009) y el 31 de diciembre de 2010, esta empresa facturó USD 8.5 millones por sus servicios.

corruptos y con dirigentes sin principios que habían saqueado al Estado, haciendo uso para ello de frases lapidarias tales como: «Devuelvan lo robado»; «No más de los mismos de siempre» y «El dinero alcanza cuando no se roba».

Continuación de las políticas económicas neoliberales

Saca partió de la premisa de que durante los gobiernos de Cristiani, Calderón Sol y Flores no solamente se habían sentado los cimientos para la modernización económica del país, sino que también habían mejorado de manera sustancial los principales indicadores económicos y sociales.[27] En consecuencia, no veía razones para hacer modificaciones sustanciales al modelo económico neoliberal, ni mucho menos para cambiarlo. En el caso de los presidentes del FMLN, por el contrario, tanto por los planteamientos que históricamente había sostenido su partido, como por las promesas contenidas en sus planes de gobierno y por las expectativas de la gente que los eligió, parecía obvio que apostarían por cambiar de modelo económico o por introducirle cambios sustanciales. Curiosamente, en este ámbito las políticas impulsadas por Funes y Sánchez Cerén fueron bastante similares a las de Saca y, esencialmente, de continuidad del modelo neoliberal. De hecho, durante sus gobiernos, lejos de revertirse o ajustarse algunas de las políticas centrales de dicho modelo, se fortalecieron, tal es el caso, de la profundización de la apertura comercial, la ampliación y actualización del marco legal para promover la inversión privada y la creación de nuevos marcos institucionales y legales relativos a la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores.

Profundización de la apertura comercial

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (DR-CAFTA) se llevaron a cabo entre 2001 y 2004, durante la administración Flores, de manera que en el gobierno de Saca únicamente se produjo su ratificación, el 17 de diciembre de 2004, mediante la cual se habilitó su entrada en vigor el 1 de marzo de 2006. Igual que Flores, Saca consideraba que el DR-CAFTA abriría al país un espacio de desarrollo incalculable por el aumento en las exportaciones, la atracción de inversiones y la cantidad de empleos que creía que se iba a generar.

Las negociaciones del tratado de libre comercio con Taiwán se desarrolla-

27 *País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009.*

ron casi en su totalidad durante el gobierno de Saca. Como antecedente, el 13 de septiembre de 1997, con ocasión de la firma de un acuerdo de complementación económica con Taiwán, los países centroamericanos habían acordado desarrollar un plan de acción con el objeto de crear las condiciones requeridas para negociar un TLC. Esta intención, sin embargo, fue ratificada hasta el 21 de agosto de 2003 en Taipéi, durante la IV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno a través de una declaración conjunta que también fue suscrita por Belice y República Dominicana, aprovechando la firma de un TLC entre Taiwán y Panamá. Las negociaciones del TLC entre Guatemala y Taiwán se desarrollaron entre marzo y julio de 2005, lo cual permitió su entrada en vigor el 1 de julio de 2006. Por su parte, las negociaciones del TLC entre Nicaragua y Taiwán se desarrollaron entre septiembre de 2004 y junio de 2006, aunque su entrada en vigor se dio hasta el 1 de enero de 2008. Los siguientes países centroamericanos que emprendieron negociaciones para un TLC con Taiwán fueron El Salvador y Honduras, las cuales se desarrollaron en cuatro rondas, durante un período de aproximadamente seis meses. La primera ronda de negociación tuvo lugar en San Salvador, del 29 al 31 de mayo de 2006 y la última en Los Ángeles, California, del 20 al 24 de noviembre de ese mismo año. La suscripción del tratado, sin embargo, se hizo hasta el 7 de mayo de 2007 en San Salvador. En El Salvador, este TLC entró en vigor el 1 de marzo de 2008, luego de haberse aprobado mediante los acuerdos ejecutivos n.º 21 y 22 y ratificado el 10 de agosto de 2007 por medio del decreto legislativo n.º 383.[28] En Honduras el TLC con Taiwán entró en vigor hasta el 15 de julio de 2008.

Por otra parte, después de la firma del DR-CAFTA, Colombia externó su interés por negociar un TLC con los países centroamericanos. Concretamente, durante una visita realizada a Guatemala y El Salvador los días 19 y 20 de enero de 2006, el presidente Álvaro Uribe manifestó que para su país era de sumo interés suscribir acuerdos comerciales con Centroamérica, independientemente de si las negociaciones se desarrollaban por separado o por bloques de países. Los presidentes de El Salvador y Guatemala valoraron positivamente la propuesta, identificando a Colombia como una gran oportunidad para ingresar al mercado de la comunidad andina. El 28 de marzo de ese mismo año, Guatemala y Colombia acordaron negociar bilateralmente un TLC en un plazo no mayor de seis meses, iniciativa a la cual se sumaron luego El Salvador y Honduras, integrando el Triángulo Norte de Centroamérica. Las negociaciones del TLC entre Colombia y el Triángulo Norte fueron lanzadas el 5 de

28 *Diario Oficial* 155, tomo 376, 24 de agosto de 2007.

junio de 2006 en Bogotá y concluidas el 16 de marzo de 2007 en Sonsonate, luego de ocho rondas de negociación. Posteriormente, el documento negociado fue suscrito en Medellín, el 9 de agosto de 2007. El Salvador aprobó este TLC mediante el acuerdo ejecutivo n.º 1239 y lo ratificó el 21 de agosto de 2008 a través del decreto legislativo n.º 699.[29] En septiembre de 2009, el Congreso de Guatemala ratificó el TLC mediante el decreto 32-2009. Dos meses después, el 13 de noviembre de 2009, entró en vigor el TLC entre Guatemala y Colombia. El TLC entre Colombia y las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras entró en vigor durante el primer trimestre de 2010. El 1 de febrero para Colombia y Guatemala, y para Colombia y El Salvador, y el 27 de marzo para Colombia y Honduras.

En el caso de las negociaciones comerciales con la Unión Europea, el proceso fue mucho más largo y no pudo ser finalizado durante el gobierno de Saca. El punto de partida fue la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara (México), el 28 y 29 de mayo de 2004, en la que la Unión Europea expresó su intención de negociar con los países centroamericanos un acuerdo de asociación, que incluyera un TLC. Para ello, sin embargo, se acordó que se realizaría una valoración conjunta del proceso de integración económica de Centroamérica.[30] El 27 de abril de 2006, la Unión Europea aprobó las negociaciones del acuerdo de asociación, que fueron formalmente lanzadas el 29 de junio de 2007 en Bruselas, Bélgica. El proceso requirió de 8 rondas de negociación y una de cierre que iniciaron en San José (Costa Rica) el 22 de octubre de 2007 y finalizaron en Madrid, el 18 de mayo de 2010, durante el gobierno de Funes. En la séptima ronda de negociaciones, celebrada en Bruselas del 22 al 26 de febrero de 2010, Panamá participó como observador y luego se incorporó oficialmente al proceso como parte del bloque de países centroamericanos. Luego se procedió a la revisión legal de los textos y al proceso de suscripción, aprobación y ratificación del acuerdo. La suscripción se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, el 29 de junio de 2012, en el marco de la Trigésima Novena Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Dado que la ratificación tomó tiempos diferentes en cada país centroamericano, la entrada en vigor del acuerdo se produjo durante el segundo semestre de 2013, pero de manera escalonada: 1 de agosto, para Honduras, Nicaragua y Panamá; 1 de octubre, para

29 *Diario Oficial* 171, tomo 380, 12 de septiembre de 2008.

30 La valoración, que incluyó, entre otras cosas, un análisis del marco institucional de la integración económica, una evaluación del estado de la unión aduanera y un examen del marco reglamentario de la política comercial y de los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional, fue elaborada entre 2005 y 2006.

Costa Rica y El Salvador; y 1 de diciembre, para Guatemala. En el caso de El Salvador, el acuerdo mediante el cual se establece una asociación entre Centroamérica, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otro, fue aprobado mediante el acuerdo ejecutivo n.º 490 y ratificado el 4 de julio de 2013 por medio del decreto legislativo n.º 414.[31]

Una novedad en la agenda de negociaciones comerciales internacionales durante los gobiernos del FMLN fue que, además de continuar con algunas negociaciones pendientes, iniciaron otras tendientes a fortalecer las relaciones comerciales con países socialistas como Cuba y China.

Las negociaciones con Cuba comenzaron el 6 de octubre de 2010, con la firma de un memorando de entendimiento para negociar un acuerdo de alcance parcial (AAP) entre el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de Cuba y el Ministerio de Economía de El Salvador con el objeto de promover el desarrollo de las relaciones comerciales bilaterales y la complementariedad de sus economías. Luego, entre el 8 de marzo y el 19 de septiembre de 2011 se llevaron a cabo tres rondas de negociación que culminaron en La Habana con la firma de los textos del acuerdo por parte del ministro de Economía de El Salvador y el viceministro primero de Comercio Exterior de Cuba. Como en la mayoría de los acuerdos de esta naturaleza, este AAP incluyó el listado de productos que gozarían de preferencias arancelarias por ambas partes y las normas a aplicar: normas de origen, técnicas, sanitarias y fitosanitarias y de solución de controversias. El acuerdo de alcance parcial entre la República de El Salvador y la República de Cuba fue aprobado mediante el acuerdo ejecutivo n.º 568/2012 del 18 de abril de 2012[32] y ratificado el 29 de marzo de ese mismo año por medio del decreto legislativo n.º 1031,[33] posibilitando su entrada en vigor el 1 de julio de 2012.

El anuncio para el lanzamiento de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre Centroamérica (incluida Panamá) y Corea del Sur fue realizado el 18 de julio de 2015 en Houston, Texas. Luego, entre el 21 de septiembre de 2015 y el 28 de octubre de 2016, sostuvieron 7 rondas de negociaciones, cuyos resultados dieron lugar a que el 16 de noviembre de ese mismo año se celebrara la conclusión de estas en Managua. Posteriormente se procedió a la revisión de los textos legales

31 *Diario Oficial* n.° 127, tomo 400, 11 de julio de 2013. Curiosamente, en el caso de este acuerdo comercial, el FMLN ya no percibió posibles efectos negativos sobre el empleo (como con el DR-CAFTA) y terminó votando a favor de su ratificación.

32 Este acuerdo dejó sin efecto el acuerdo ejecutivo n.° 206/2012, 14 de febrero de 2012.

33 *Diario Oficial* 76, tomo 395, 26 de abril de 2012.

por las partes, que condujo a su rúbrica el 10 de marzo de 2017 y a su suscripción el 21 de febrero de 2018 en Seúl. Finalmente, el TLC entre la República de Corea y las repúblicas de Centroamérica fue aprobado en El Salvador mediante el acuerdo ejecutivo n.º 1018 del 25 de mayo de 2018 y ratificado el 21 de junio de ese mismo año por medio del decreto legislativo n.º 39.[34] La República de Corea, por su parte, ratificó el tratado el 2 de agosto de 2019, superándose así el último requerimiento para su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2020.

El Salvador también ha participado en negociaciones tendientes a suscribir tratados de libre comercio con Canadá y Perú y un acuerdo de alcance parcial con Belice, pero sin llegar a finalizarlas. Así mismo, al cierre de la administración Sánchez Cerén, luego de haber denunciado el TLC con Taiwán, China y El Salvador no descartaron la posibilidad de negociar un TLC entre ambos países.

Ampliación y actualización del marco legal para promover la inversión privada

Otro aspecto que tuvieron en común los gobiernos del FMLN con los de sus antecesores de ARENA es que, más allá del evidente deterioro de sus relaciones con las cúpulas empresariales, se mantuvo el interés por ampliar y actualizar el marco legal para promover las inversiones privadas. En el capítulo anterior se hizo un recuento de la diversidad de leyes aprobadas entre 1989 y 2004 con el propósito de hacer más atractivo al país para los inversionistas, aunque con resultados poco satisfactorios. Quizá por ello, entre 2004 y 2019 los esfuerzos en este ámbito no solo se continuaron, sino que también se profundizaron. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. Entre 2004 y 2019, esta ley ha sido reformada 8 veces, principalmente con el objeto de aclarar algunas definiciones, brindar mayor certeza y seguridad jurídica a los inversionistas, hacer más operativa su aplicación, incorporar nuevas actividades beneficiadas y excluir otras, actualizar normas relacionadas con la construcción y funcionamiento de los parques industriales, incorporar nuevas obligaciones de los beneficiarios y extender los beneficios otorgados. Las dos reformas más importantes introducidas en este período fueron las del decreto legislativo n.º 483,[35] de fecha 22 de noviembre de 2007 y las del decreto legislativo n.º 318, de fecha 21 de febrero de 2013.[36]

34 *Diario Oficial* 138, tomo 420, 25 de julio de 2018.
35 *Diario Oficial* 238, tomo 377, 20 de diciembre de 2007.
36 *Diario Oficial* 41, tomo 398, 28 de febrero de 2013.

Ley Especial de Asocios Público Privados, promulgada el 23 de mayo de 2013, mediante el decreto legislativo n.º 379,[37] con el propósito de establecer el marco normativo para el desarrollo de proyectos de asocio público privado para la provisión de infraestructura y de servicios públicos (artículo 1). La principal novedad de esta ley es que permite a las entidades del Estado encargar a inversionistas privados el diseño, la construcción, la reparación, el mejoramiento, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de infraestructura requeridas para su funcionamiento (con excepción de los recursos hídricos) y, en algunos casos, hasta la prestación de servicios públicos o la explotación o ejecución de una actividad de interés general. Se excluye de esta ley la prestación de servicios de salud, educación pública, agua, seguridad y justicia.

Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción, promulgada el 31 de octubre de 2013, mediante el decreto legislativo n.º 521,[38] con el propósito de promover el desarrollo económico y social del país, mediante la agilización de los trámites y procedimientos administrativos ejecutados por el órgano ejecutivo, entidades autónomas y municipalidades, destinados al otorgamiento de los permisos y autorizaciones para el desarrollo de proyectos de construcción y parcelación.

Ley de Estabilidad Jurídica para las Inversiones, promulgada el 18 de diciembre de 2014, mediante el decreto legislativo n.º 905,[39] para atraer y promover inversión nacional y extranjera y, de esa manera, contribuir al desarrollo económico y social del país (artículo 1). Introduce la figura de contratos de estabilidad, a ser solicitados por las empresas que cumplan ciertos requisitos y acepten ciertas obligaciones, las cuales, en contrapartida, gozan de las siguientes garantías: estabilidad tributaria en los ámbitos nacional y municipal, estabilidad en las exenciones tributarias contenidas en leyes especiales para el plazo en que les hubiesen sido otorgadas, estabilidad en los regímenes aduaneros que les apliquen, estabilidad en la libre transferencia al exterior de fondos provenientes de las inversiones realizadas y estabilidad del régimen migratorio relacionado con la residencia del inversionista.

37 *Diario Oficial* 102, tomo 399, 5 de junio de 2013.
38 *Diario Oficial* 223, tomo 401, 28 de noviembre de 2013.
39 *Diario Oficial* 10, tomo 406, 16 de enero de 2015.

Fortalecimiento de los marcos legales e institucionales para promover la competencia y defender los derechos de los consumidores

Aunque con las privatizaciones se mejoró la eficiencia, la cobertura y el acceso a algunos servicios públicos, al cierre de la administración Flores ya había evidencia de que, por falta de competencia y de una adecuada regulación, las empresas privatizadas muchas veces adoptaban conductas que terminaban afectando la economía familiar. Debido a ello, el 26 de noviembre de 2004 fue promulgado el decreto legislativo n.º 528,[40] correspondiente a la *Ley de Competencia*, con el objeto de promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma, limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores (artículo 1). Además, crea la Superintendencia de Competencia como institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico y con autonomía administrativa y presupuestaria, a la que asigna las facultades de investigación y defensa de la competencia (artículos 3 y 4). Crea también un consejo directivo independiente integrado por tres personas (incluido el superintendente) como máxima autoridad de la institución, al cual corresponde la responsabilidad de emitir las recomendaciones de la institución (artículo 6). Por otra parte, como en la mayoría de los marcos legales de esta naturaleza, la ley desarrolla los tres tipos más comunes de conductas anticompetitivas: acuerdos restrictivos, abuso de posición dominante y concentraciones económicas anticompetitivas (título III) y regula todo lo concerniente al establecimiento de infracciones, sanciones, procedimientos y recursos (título IV).

Complementariamente, el 18 de agosto de 2005, fue promulgado el decreto legislativo n.º 776, correspondiente a una nueva *Ley de Protección al Consumidor,*[41] la cual, además de incorporar una visión más integral y preventiva a la protección de los consumidores, estableció el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y abrió paso a la transformación de la Dirección de Protección al Consumidor en la Defensoría del Consumidor y a la creación de un tribunal sancionador. Producto de la nueva ley, la Defensoría del Consumidor pasó a ser descentralizada del gobierno, con personalidad y patrimonio propio, autónoma en lo administrativo y presupuestario, principal responsable de su aplicación y coordinadora del Sistema Nacional

40 *Diario Oficial* 240, tomo 365, 23 de diciembre de 2004.
41 *Diario Oficial* 166, tomo 368, 8 de septiembre de 2005.

de Protección al Consumidor y de las acciones de todas las entidades públicas relacionadas con su cumplimiento. Al tribunal sancionador, por su parte, se le asignó la responsabilidad de instruir los procedimientos sancionatorios en materia de protección al consumidor y de imponer las multas y resolver los asuntos relacionados que le correspondan. El 31 de enero de 2013, mediante la promulgación del decreto legislativo n.º 286 se introdujeron reformas a la *Ley de Protección al Consumidor,* para ampliar las facultades de la defensoría y regular algunos derechos tales como los de retracto, darse de baja en determinados contratos sin obstáculos indebidos, de resarcimiento por daños causados, educación para el consumo, entre otros.

Asignación creciente de recursos a subsidios y programas de atención a la pobreza y la inseguridad

Los altos niveles de pobreza multidimensional evidenciados por el impacto de los terremotos de enero y febrero de 2001, unidos al creciente desencanto con los resultados del modelo neoliberal expresado en las elecciones municipales y legislativas de 2003, dieron lugar a que Saca, primero como candidato y luego como presidente de la República, destacara que su interés por los temas sociales sería uno de los distintivos principales de su administración. Teniendo en mente algunos de los programas que pensaba impulsar, durante su discurso de investidura pronunciado el 1 de junio de 2004, expresó: «La pobreza es una condición a la que ningún salvadoreño debe resignarse».

En congruencia con las directrices del modelo neoliberal, el enfoque de los programas y políticas que se intensificaron a partir del gobierno de Saca, aunque algunos iniciaron antes, consistía en atender a los pobres a través de «redes residuales de seguridad» y aumentos en subsidios destinados a compensar los fracasos de las políticas económicas o a contrarrestar el impacto de diferentes fenómenos adversos tales como terremotos, sequías, inundaciones, subidas en los precios de alimentos e hidrocarburos, crisis financieras, epidemias.[42]

Algunos de los programas y políticas sociales más importantes iniciados o fortalecidos durante el gobierno de Saca fueron los siguientes:

42 Un enfoque muy diferente al de desarrollo humano, para el cual los programas y políticas sociales deben orientarse más bien a expandir las capacidades de las personas y protegerlas de diferentes riesgos a lo largo de su vida, con el propósito de que puedan llevar adelante planes de vida que consideren valiosos.

- FOSALUD. El primer programa social creado por la administración Saca derivó de la promulgación del decreto legislativo n.º 538, del 16 de diciembre de 2004, correspondiente a la *Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud* (FOSALUD).[43] Su propósito fue extender la cobertura de servicios esenciales de salud a la población más vulnerable de las áreas rural y urbana, con especial énfasis en la atención de sus urgencias y emergencias médicas (artículo 1). Originalmente FOSALUD se financió con el incremento anual de los ingresos fiscales percibidos por los impuestos aplicados a la producción y comercialización de alcohol y de bebidas alcohólicas, productos del tabaco y armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares, tomando como base los ingresos percibidos en el ejercicio fiscal de 2004. Posteriormente, mediante el decreto legislativo n.º 226, promulgado el 12 de diciembre de 2009,[44] se modificó el mecanismo de financiamiento, estableciéndose en el 35 % de la recaudación proveniente de los impuestos contenidos en la *Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas*, la *Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco* y la *Ley de Gravámenes Relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares*; agregándose que no podría ser inferior a USD 20 millones anuales. Además, mediante dicho decreto se obligó a FOSALUD a crear un programa especial para proveer medicamentos, vacunas, insumos médicos y de laboratorio a la red pública de establecimientos de salud y hospitales nacionales.
- Paquete agrícola. El Programa de Entrega de Paquetes Agrícolas, conocido simplemente como paquete agrícola, inició en 2004; consiste en la entrega gratuita de fertilizantes y semilla mejorada de maíz y frijol a productores de subsistencia de todo el país,[45] con el objetivo de crear condiciones favorables para la producción de alimentos básicos a precios accesibles y de calidad. La logística de entrega de los paquetes la dirige el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). El paquete agrícola de maíz contiene 22 libras de semilla certificada de maíz H-59 y 100 libras de fertilizante fórmula 16-20-0, y el de frijol 25 libras de semilla mejorada y un quintal de fertilizante. Entre 2011 y 2014 se

43 *Diario Oficial* 236, tomo 365, 17 de diciembre de 2004.
44 *Diario Oficial* 237, tomo 385, 17 de diciembre de 2009.
45 Con una superficie cultivada de no más de 3 manzanas (2.1 hectáreas).

trató, sin éxito, de complementar el paquete agrícola con otras intervenciones encaminadas a promover encadenamientos productivos, el uso de nuevas tecnologías y el enlace de los productores con la industria y el comercio, denominándose al conjunto Plan de Agricultura Familiar (PAF). No obstante, el único que ha continuado, pese a haber sido objeto de varias denuncias sobre el uso político de parte de los gobiernos de turno, es el Programa de Entrega de Paquetes Agrícolas. Para su implementación, el MAG ha elaborado un padrón oficial de beneficiarios en el que están listadas todas las personas que cumplen los requisitos establecidos para obtener los beneficios del programa. Entre 2004 y 2019 los beneficiarios del paquete agrícola aumentaron de menos de 20 000 a cerca de 500 000 y sus costos de menos de USD 200 mil a alrededor de USD 25 millones.[46]

- Red Solidaria. El segundo programa creado por Saca, que era parte de las promesas de su campaña electoral, fue una:

  > Red de Protección Social para asegurar a la población vulnerable la atención a sus necesidades más urgentes y la protección ante los riesgos que pueden resultar en un deterioro importante de su calidad de vida, ya sea por el lado de los ingresos, de los gastos, de la salud, etc.[47]

  Para ello, el 4 de marzo de 2005, mediante el decreto ejecutivo n.º 11,[48] creó el Programa Red Solidaria, basado en tres ejes:

a. Red solidaria a la familia, que incluía transferencias monetarias y capacitaciones focalizadas a familias en condiciones de extrema pobreza residentes en municipios previamente priorizados, cuya entrega se condicionaba a ciertas corresponsabilidades;
b. Red de servicios básicos, que consistía en ampliar la oferta de servicios básicos de educación, salud y nutrición en dichos municipios asegurando, además, la cobertura total en servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico de sus escuelas, unidades y casas de la salud; y

46 Memorias de labores del MAG de varios años.
47 *País Seguro*: *Plan de Gobierno 2004-2009*.
48 *Diario Oficial* 45, tomo 366, 4 de marzo de 2005.

c. Red de sostenibilidad a la familia, que comprendía diversos apoyos a pequeños productores con el propósito de diversificar sus fuentes de ingreso.[49]
   El decreto ejecutivo establecía, además, que la meta del quinquenio de gobierno consistía en beneficiar a un aproximado de 800 000 habitantes residentes en los cien municipios que, de acuerdo con un mapa de pobreza elaborado por FLACSO,[50] fueron clasificados en pobreza severa (32) y alta (68). Con ese fin, el gobierno se comprometía a invertir alrededor de USD 50 millones anuales, estableciendo que el programa contaría con un consejo directivo integrado por los titulares de 19 de sus dependencias, el cual sería presidido por el secretario técnico de la Presidencia y coordinado por la coordinadora nacional del Área Social de esa Secretaría. Por su parte, para la ejecución del programa, la labor de coordinación con los gobiernos locales involucrados y las comunidades favorecidas se haría a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Ya en la implementación, la mayor parte de los costos del programa se asociaron a erogaciones de infraestructura.[51] Los fondos, por su parte, fueron obtenidos principalmente de donaciones del extranjero, en particular de la Unión Europea (€ 37 millones), Luxemburgo (€ 20 millones) y España (€ 10 millones); así como de préstamos del Banco Mundial (USD 21 millones) y del Banco Interamericano de Desarrollo (USD 57 millones).[52]

- Aumento del subsidio al gas licuado de petróleo. Un subsidio que ya existía desde 1974, pero que aumentó sustancialmente durante los gobiernos de Saca y Funes es el del gas licuado de petróleo (GLP). En un principio se subsidiaban tanto el consumo industrial como el residencial, pero a partir de 1995, se limitó al consumo doméstico en las presentaciones de 10, 20, 25 y 35 libras, aunque sin diferenciar la condición económica de los hogares. Durante mucho tiempo, el subsidio se pagaba exclusivamente mediante asignaciones presupuestarias del gobierno a través del Ministerio de Economía (MINEC).

49 FISDL, *Memoria de labores,* 2008. La meta del programa era entregar subvenciones a 100 000 familias. Para 2008, había logrado beneficiar con bonos de educación y salud a 83 654 familias residentes en los 32 municipios en pobreza extrema y 45 en pobreza extrema alta.

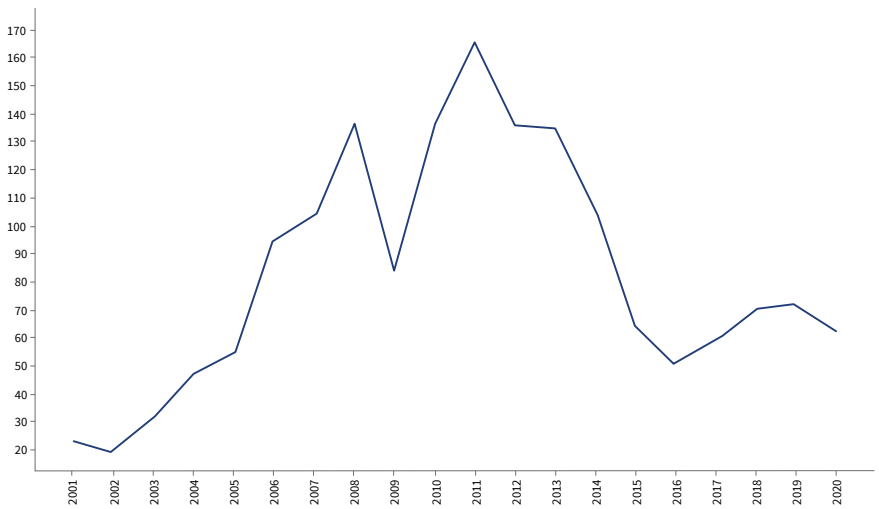
50 FLACSO, *Mapa de pobreza: política social y focalización* (San Salvador: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, 2005).

51 Tatiana Feitosa de Britto, *Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador, Red Solidaria* (Brasilia: Centro Internacional de Pobreza, PNUD, 2008). https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=565.

52 Britto, *Los desafíos del programa…*; CEPAL, «Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria) (2005-)», *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe,* https://bit.ly/3NUOfZ2.

A partir del 4 de marzo de 2005, sin embargo, por disposiciones contenidas en el acuerdo n.º 232 emitido dos días antes por el Ministerio de Economía,[53] se adicionó como nueva fuente de financiamiento la recaudación total obtenida mediante el Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE).[54] Ante el fuerte incremento en los precios de los hidrocarburos registrados a partir de 2006, comenzó a plantearse la conveniencia de aumentar el precio y focalizar el subsidio del GLP. Según un estudio de la época del Banco Mundial,[55] por ejemplo, el 65 % de los hogares más pobres (definidos como aquellos de los primeros cuatro deciles de ingreso) no se beneficiaban para nada del subsidio; mientras que, en el otro extremo, el 73 % de los hogares de mayor ingreso sí lo recibían. Saca, sin embargo, optó por no modificar el precio del GLP ni focalizarlo, lo cual hizo que el monto del subsidio aumentara estrepitosamente alcanzando en varios años valores superiores a los USD 100 millones (figura 5.7).

Figura 5.7. *Gasto en subsidio al gas licuado.* El Salvador, 2001-2020 (En millones de dólares)



Fuente: Elaborado con información de los informes anuales del comportamiento de la ejecución presupuestaria del sector público del Ministerio de Hacienda.

53 *Diario Oficial* 45, tomo 366, 4 de marzo de 2005.

54 El FEFE es la recaudación del denominado impuesto de guerra de US$0.1591 por galón de gasolina consumido, establecido en agosto de 1981.

55 Banco Mundial, *El Salvador: desarrollos económicos recientes en infraestructura-Informe estratégico (REDI-SR). Provisión de servicios de infraestructura en El Salvador: combatiendo la pobreza, reanudando el crecimiento* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2006).

En mayo de 2011 comenzó la focalización y la entrega directa del subsidio a los beneficiarios. El subsidio fue fijado en USD 9.10 mensuales y se determinó que los beneficiarios serían los hogares con un consumo promedio mensual de energía eléctrica inferior a 200 kWh (kilovatios hora) o de baja condición socioeconómica que no consumían ese servicio. Se aplicaron, además, algunos criterios para evitar errores de inclusión y exclusión, y se crearon Centros de Atención por Demanda (CENADE), a los que se asignó la responsabilidad de recopilar la información de hogares y negocios de subsistencia que solicitaran su incorporación al registro de beneficiarios. Para facilitar la entrega, en 2014, se introdujo la «Tarjeta Solidaria», la cual permite a los beneficiarios que, con su presentación en los puntos de venta autorizados, se les deduzca el subsidio del precio de mercado vigente del GLP.

- Aumento del subsidio al transporte colectivo. En los años setenta, para mantener bajo el precio del combustible usado por las unidades de transporte colectivo, se subsidiaba el diésel, sin una regulación clara, mediante la aplicación de un factor a las ventas al público de los diferentes tipos de combustible (gasolinas regular y especial y diésel). Debido a ello, mediante el acuerdo n.º 862 emitido por el Ministerio de Economía el 18 de noviembre de 1981,[56] se decidió que, mediante un instructivo, la Dirección de Comercio Interno precisara ese mecanismo; por su parte, la Dirección de Transporte Terrestre determinaría cuotas mensuales de diésel a vender a cada transportista en estaciones de servicio previamente seleccionadas al precio preferencial establecido.[57] El 23 de noviembre de 2007, ante la fuerte subida que estaba experimentando el precio del petróleo y con el objeto de mantener inalterado el costo del pasaje de buses y microbuses por medio de una compensación a los transportistas, se promulgó el decreto legislativo n.º 487,[58] correspondiente a la *Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros*. La compensación quedó establecida en el decreto en USD 200 mensuales para los microbuses y USD 400 para los autobuses autorizados (artículo 7), los cuales provendrían de una contribución

56 *Diario Oficial* 233, tomo 273, 18 de diciembre de 1981.

57 El acuerdo agregaba que la Dirección de Comercio Interno tenía que hacer un balance entre lo asignado para ser vendido en cada estación de servicio y lo consumido realmente, para luego hacer los ajustes correspondientes. Si el consumo era mayor a las asignaciones, el monto correspondiente a la diferencia se cancelaría con recursos del FEFE.

58 *Diario Oficial* 222, tomo 377, 28 de noviembre de 2007.

especial a pagar equivalente a diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América (USD 0.10) por cada galón de gasolina regular y especial consumido (artículo 3). Después de su entrada en vigor el 1 de enero de 2008, esta ley ha sido objeto de varias modificaciones y prórrogas. Algunas de las más importantes han sido: el aumento en la compensación a USD 250 mensuales para los microbuses y USD 500 para los autobuses en 2009,[59] un nuevo aumento en la compensación a USD 375 mensuales para los microbuses y USD 750 para los autobuses en 2011[60] y la modificación a la compensación a cuatro centavos de dólar por pasajero trasladado a través del servicio público de transporte colectivo de pasajeros masivos, y en el resto del país, USD 200 para los microbuses y USD 400 para autobuses en 2018.[61]

- Aumento en el subsidio al consumo residencial de energía eléctrica. A principios de los años noventa, según FUSADES,[62] la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) subsidiaba el consumo de energía eléctrica de todos los sectores, con excepción de la industria. En el caso del sector residencial, el subsidio era generalizado y de tal dimensión que se estimaba que, en promedio, se pagaba menos de la mitad del costo marginal de producción del servicio. El otorgamiento de este subsidio comenzó a racionalizarse en 1996 con la promulgación de la *Ley General de Electricidad* (citada en el capítulo anterior), cuyo artículo 122 facultó a la SIGET para establecer en forma periódica precios máximos durante los 18 meses posteriores a la vigencia de la ley a los usuarios finales del sector residencial con un consumo promedio mensual inferior a 500 kWh y por 18 meses adicionales a los usuarios de este mismo sector con un consumo promedio mensual inferior a 200 kWh.[63] Luego, el 9 de julio de 1998, mediante el decreto legislativo n.º 354,[64] se creó el Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET), al cual se asignó, entre otras, la función de subsidiar el consumo de energía eléctrica en áreas rurales

59 *Diario Oficial* 144, tomo 384, 31 de julio de 2009. Decreto legislativo n.° 92, promulgado el 30 de julio de 2009.

60 *Diario Oficial* 75, tomo 391, 15 de abril de 2009. Decreto legislativo n.° 666, promulgado el 31 de marzo de 2011.

61 *Diario Oficial* 14, tomo 418, 22 de enero de 2018. Decreto legislativo n.° 874, promulgado el 3 de enero de 2018.

62 FUSADES, *Soluciones sociales y reformas económicas: El Salvador, Estrategia 94-99* (San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 1994), https://bit.ly/3DR1Dso.

63 Este período finalizó el 2 de noviembre de 1999.

64 *Diario Oficial* 142, tomo 340, 29 de julio de 1998.

y en el sector residencial (artículo 4).[65] Posteriormente, el 2 de julio de 2003, el presidente de la República, a través del ministro de Economía, emitió el decreto n.º 39, mediante el cual se reformó el *Reglamento de la Ley del FINET,* con el objeto de precisar la fórmula a partir de la cual se calcularía el subsidio y se reiteró que este estaría limitado a los consumidores residenciales de hasta 99 kWh.[66] Sin embargo, para contrarrestar el impacto en la economía familiar derivado de la fuerte subida de los precios del petróleo y de los alimentos, en diciembre de 2007, Saca puso en marcha un programa de 19 medidas denominado Alianza por la Familia, que incluía el congelamiento de tarifas de energía eléctrica hasta junio de 2009. Para mantener el subsidio, primero a los consumidores residenciales de hasta 300 kWh y luego a los de hasta 200 kWh, Funes y Sánchez Cerén recurrieron a 18 modificaciones del reglamento de la *Ley del FINET,* hasta que, finalmente, el 31 de julio de 2018, mediante una nueva reforma al *Reglamento de la Ley del FINET,* a través de la promulgación del decreto n.º 38,[67] se determinó que el subsidio no podría exceder a USD 5 mensuales y que se limitaría a los consumidores residenciales de hasta 105 kWh por mes.

- Reformas a la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. Para poder viabilizar la transición en la administración de las cotizaciones por invalidez, vejez y muerte (IVM) de un sistema de reparto al de capitalización individual, en 1998 el Estado tuvo que hacerse cargo de una deuda acumulada que, para entonces, se estimaba a un valor actual en USD 10 007.5 millones. El 11 de abril de 2003, sin embargo, ante la inminencia de que muchas personas que optaron por trasladarse al Sistema de Ahorro para Pensiones de administración privada y próximas a jubilarse, obtendrían pensiones inferiores a las otorgadas por el Sistema de Pensiones Público (SPP), se promulgó el decreto legislativo n.º 1217,[68] denominado «Decreto especial de equiparación de pensiones para afiliados optados», comprendidos en el art. 184 de la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones,* mediante el cual se autorizó la emisión de certificados de traspaso complementarios (CTC) en favor de las personas que resultarían afectadas, los cuales serían equivalentes a la diferencia entre el monto de la pen-

65 Cabe señalar que CEL también subsidia el consumo de energía eléctrica de ANDA como política para mantener bajas las tarifas del servicio de agua potable.

66 Después de varios ajustes, y hasta su eliminación en agosto de 2018, la fórmula aplicada para calcular el subsidio era la siguiente: SUBSIDIO = 0.895 x (facturación sin subsidio – precio máximo x consumo).

67 *Diario Oficial* 142, tomo 420, 31 de julio de 2018.

68 *Diario Oficial* 84, tomo 359, 12 de mayo de 2003.

sión que recibirían en el SPP y el SAP.[69] Luego, el 13 de septiembre de 2006 se aprobó el decreto legislativo n.º 100,[70] mediante el cual se introdujo una nueva modificación a la ley, en la que se reconocieron otros derechos a favor de los afiliados que optaron por el SAP y se cambió la fuente de financiamiento, estableciéndose que, al agotarse los fondos de sus cuentas individuales de ahorro para pensiones, el resto se pagaría de forma análoga que a los pensionados del SPP. Por otra parte, en varias ocasiones se ha incrementado la pensión mínima de vejez. Producto de ello, para diciembre de 2013, el déficit actuarial del sistema previsional había aumentado a un poco más de USD 24 000 millones,[71] una cifra bastante similar al tamaño del PIB.

Tal como se mencionó, Funes y Sánchez Cerén no solo mantuvieron o ajustaron algunos programas y políticas sociales de atención a la pobreza iniciados por Saca, sino que también crearon otros nuevos. De hecho, igual que Saca, hicieron mucho esfuerzo por proyectar algunos de esos programas como el legado principal de sus respectivos gobiernos.

En el caso de la administración Funes, los principales programas sociales impulsados, e incluidos en el Plan Global Anticrisis que se diseñó como estrategia para enfrentar el impacto local de la crisis económica mundial del 2009, fueron los siguientes:

- Comunidades Solidarias. El 28 de septiembre de 2009 se promulgó el decreto n.º 56,[72] con el propósito de atender a un mayor número de familias en situación de pobreza y exclusión social, mediante intervenciones en educación, salud, transferencias monetarias condicionadas, infraestructura social, aumento de la productividad y generación de ingreso. Para ello, el decreto cambió de nombre a Red Solidaria por Comunidades Solidarias Rurales, agregándole el otorgamiento de una pensión básica a las personas de más de 70 años residentes en los 100 municipios cubiertos y le adicionó un nuevo componente denominado Comunidades Solidarias Urbanas, integrando ambos el programa Comunidades Solidarias. En el caso de Comunidades Solidarias Urbanas, la focalización geográfica no fue hecha tomando como unidad de interven-

69 Superintendencia de Pensiones, *El sistema de ahorro para pensiones, 10 años después de su existencia* (San Salvador: Superintendencia de Pensiones, 2008).

70 *Diario Oficial* 171, tomo 372, 14 de septiembre de 2006.

71 Francisco Sorto Rivas, «Análisis de la reforma al sistema de ahorro para pensiones», *Akademos* 1, n.º 28 (2017): 9-49, https://doi.org/10.5377/akademos.v1i28.6157.

72 *Diario Oficial* 188, tomo 385, 9 de octubre de 2009.

ción los municipios, sino los asentamientos urbanos precarios (AUP), entendidos como «aglomeraciones espaciales de hogares cuyas viviendas presentan condiciones de precariedad en términos de sus materiales estructurales, la disponibilidad de espacios habitacionales o bien en relación con los servicios urbanos básicos a los que acceden». Tanto los 25 municipios priorizados como los 412 AUP en los que se ejecutó este componente del programa fueron seleccionados a partir del mapa de pobreza urbana y exclusión social elaborado por FLACSO, MINEC y PNUD,[73] a partir de la información contenida en el *VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda.* Aunque las intervenciones de Comunidades Solidarias Urbanas se aglutinaban en los mismos cuatro ejes que Comunidades Solidarias Rurales, las acciones contempladas no siempre eran las mismas. En común, ambos componentes incluían bonos para incentivar la asistencia y la permanencia educativa, ampliar la oferta de servicios de educación y salud, mejorar la infraestructura social básica y entregar una pensión básica a personas adultas mayores. Comunidades Solidarias Urbanas también incorporaba intervenciones para la prevención de la violencia y la protección de los ingresos de las familias y sus integrantes, incluyendo medidas tendientes a mejorar la empleabilidad, el emprendimiento social y obras públicas intensivas en la generación de empleo. Una de las intervenciones novedosas, por ejemplo, fue el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), mediante el cual se financiaba la participación de personas jóvenes seleccionadas en la ejecución de proyectos comunitarios y de capacitación, quienes recibían una transferencia monetaria en concepto de apoyo económico individual de USD 100 mensuales durante seis meses y participaban, además, en cursos de formación vocacional de aproximadamente 80 horas de duración. Para implementar Comunidades Solidarias se presupuestaron USD 730 millones para el quinquenio, es decir USD 146 millones por año, provenientes del presupuesto general de la nación, préstamos internacionales contratados con el Banco Mundial y el BID y fondos no reembolsables de cooperación bilateral

73 FLACSO, MINEC y PNUD, *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. El Salvador* (San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO] Programa El Salvador, Ministerio de Economía [MINEC], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

(Unión Europea, EspañJunta de Andalucía, Luxemburgo, Estados Unidos,[74] entre otros).[75]

- Paquete escolar. El Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares, más conocido como Paquete Escolar, fue diseñado en el segundo semestre de 2009 a partir de dos componentes: a) la dotación gratuita de uniformes, zapatos y útiles escolares para reducir la carga financiera de la educación en los hogares, y mejorar la asistencia y la permanencia de los estudiantes en los centros escolares públicos y; b) el involucramiento de micro y pequeñas empresas como proveedoras de los bienes incluidos en el paquete, con el fin de dinamizar la economía y generar empleos a nivel local.[76] Desde sus inicios, en 2010, el programa se materializó en la entrega anual de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete de útiles escolares a todos los niños, niñas y adolescentes matriculados en las escuelas públicas desde parvularia hasta noveno grado. En 2015, sin embargo, su cobertura se amplió a estudiantes de bachillerato.[77] Inicialmente, el programa fue financiado con empréstitos internacionales, pero desde 2012 es cubierto en su totalidad con fondos GOES.[78] El presupuesto del programa es de más de USD 70 millones por año y beneficia a más de 1.3 millones de estudiantes.
- Ciudad Mujer. El programa Ciudad Mujer fue creado el 28 de marzo de 2011, con el objetivo de mejorar las condiciones de las mujeres salvadoreñas en temas como salud reproductiva, atención a la violencia, cuido infantil, empoderamiento económico y educación, dentro de espacios de atención integral para avanzar en la igualdad de género y fomentar la participación laboral femenina.[79] El programa se basa en la idea de albergar en un mismo espacio

74 La cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), sin embargo, fue retirada en 2013, debido a denuncias de que algunos alcaldes estaban usando el programa para beneficiar a jóvenes miembros de pandillas.

75 Secretaría Técnica de la Presidencia, *Comunidades Solidarias. Documento base* (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2012).

76 Roberto Rivera Ocampo, *Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares para Estudiantes de Educación Parvularia y Básica de Centros Educativos Públicos. Documento conceptual* (San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013), https://bit.ly/3v0KgS2.

77 Transparencia Activa, «Invertirán $4.2 millones para segunda fase del programa PATI», 2012. https://www.transparenciaactiva.gob.sv/destinaran-4-2-millones-para-segunda-fase-del-programa-pati-2

78 Rivera Ocampo, *Programa de Dotación…*

79 Monserrat Bustelo, Sebastián Martínez, Michelle Pérez Millard y Julio Rodríguez Silva, *Evaluación de impacto del proyecto Ciudad Mujer en El Salvador* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016). https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-impacto-del-Proyecto-Ciudad-Mujer-en-El-Salvador.pdf.

a todas las entidades del Estado que prestan servicios a las mujeres para, de esa manera, mejorar su calidad, minimizando al mismo tiempo los costos de desplazamiento de las usuarias.[80] La primera Ciudad Mujer fue abierta en el municipio de Colón en 2011.[81] Luego se obtuvo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar la creación de cinco centros adicionales.[82] Para potenciar el empoderamiento económico, en 2016, se creó el Fondo Mujer en las sedes de Ciudad Mujer en Usulután y Morazán, con la finalidad de otorgar microcréditos a mujeres emprendedoras, el cual fue extendido en 2018 a los demás centros.[83] Por otra parte, en 2017 comenzó a impulsarse una nueva modalidad del programa Ciudad Mujer, denominada Ciudad Mujer Comunitaria, para acercar los servicios y las oportunidades de este modelo de atención a todas las mujeres que por diferentes razones no pueden desplazarse y llegar a las sedes existentes.[84] Debido al crecimiento experimentado por el programa, su presupuesto anual entre 2017 y 2019 superaba ya los USD 9 millones. Hasta mayo de 2019 el programa estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de Inclusión Social, pero en el gobierno de Bukele ha pasado a ser parte del Ministerio de Desarrollo Local (ex FISDL). La administración Sánchez Cerén continuó con varios de los programas y políticas sociales de atención a la pobreza de sus antecesores, pero al no contar con suficiente espacio fiscal, solo pudo iniciar dos más.

- Una niña, un niño, una computadora. Este programa fue iniciado el 23 de abril de 2015 con el propósito de elevar la calidad de la educación a través de la capacitación docente y de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como apoyo al proceso de enseñanza y aprendizaje. Para ello, se hacían entregas de lotes de computadoras a diferentes escuelas públicas, a medida que se conseguían, ya que la mayoría fueron proporcionadas por cooperantes privados como Alba Petróleos o de gobiernos como el de Taiwán, China Popular y los Estados Unidos de América, a través de FOMILENIO II. El gobierno, por su parte, construyó una planta provista de una capacidad de ensamblar diariamente 100 computadoras portátiles en el municipio de Zacatecoluca, en la que también se instalan

80 A principios de 2019, en las sedes de Ciudad Mujer había personas delegadas de 18 entidades del gobierno.

81 BID, «Ciudad Mujer: Esperanza para mujeres salvadoreñas», 6 de junio de 2011, https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-06/ciudad-mujer-en-el-salvador%2C9369.html.

82 Bustelo et al., *Evaluación de impacto…*.

83 Secretaría de Inclusión Social, *Memoria de labores junio 2016 a mayo 2017.* https://bit.ly/3LL2spt.

84 Secretaría de Inclusión Social, *Memoria de labores junio 2017 a mayo 2018.* https://bit.ly/3LL2spt.

aplicaciones educativas de matemática, ciencias, lenguaje y otras herramientas educativas. Al finalizar el gobierno de Sánchez Cerén, sin embargo, únicamente se habían entregado alrededor de 120 000 computadoras para atender a una población estudiantil estimada en más de 1.2 millones.

- JóvenES con todo. Este programa fue diseñado con asistencia técnica del programa EUROsociAL de la Unión Europea para fomentar la empleabilidad, el emprendimiento y el empleo formal de jóvenes entre 15 y 29 años en condición de pobreza y vulnerabilidad. Incluye la dotación de servicios tales como el acompañamiento sociolaboral y psicosocial; la formación de competencias para la vida y el trabajo; la continuidad educativa en modalidades flexibles para formación profesional, educación técnica o educación superior; el acompañamiento activo y la asesoría individual en la búsqueda de empleo; y pasantías laborales.[85] El programa consta de tres etapas: en la primera, el énfasis está en conocer al joven, su historia, sus necesidades, sus aspiraciones, las características de su grupo familiar y las condiciones socioeconómicas en que vive; en la segunda, a partir de la construcción de su propio FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), cada joven diseña para sí mismo un plan de vida, con objetivos y metas concretas y con los pasos que debe seguir para alcanzarlos; en la tercera etapa, el joven elige entre una diversidad de cursos técnicos y pasantías puestas a su disposición para facilitar su ingreso al mercado laboral.[86] En 2016 se inauguró la primera sede del programa en Soyapango, seguida de otra en Mejicanos.[87] El Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) destinó nuevas oficinas en San Miguel y Santa Ana en 2017 y, posteriormente, se abrieron siete sedes más. En 2016 contó con una inversión de USD 5 millones, a la que se sumaron luego USD 20 millones de cooperación con la Unión Europea.[88] Sin embargo, para 2018, el programa contó con un presupuesto únicamente de USD 4.7 millones.[89]

85 Instituto Nacional de la Juventud, *Manual operativo del programa de empleo y empleabilidad juvenil «Jóvenes con todo»* (marzo 2019), https://www.transparencia.gob.sv/institutions/injuve/documents/326200/download.

86 Héctor Silva Hernández, «Jóvenes con Todo vale la pena», *El Faro*, 13 de septiembre de 2018, https://elfaro.net/es/201809/columnas/22452/J %C3 %B3venes-con-Todo-vale-la-pena.htm.

87 Portal de Transparencia, «Sede de "Jóvenes con Todo" abre puertas en Soyapango», 2016, http://www.injuve.gob.sv/sede-de-jovenes-con-todo-abre-puertas-en-soyapango/.

88 Portal de Transparencia, «Sede de "Jóvenes con Todo"».

89 Ministerio de Hacienda, *Informe de ejecución presupuestaria del Estado, segundo semestre de 2018* (San Salvador, 2019), https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2018-2DOSE.pdf.

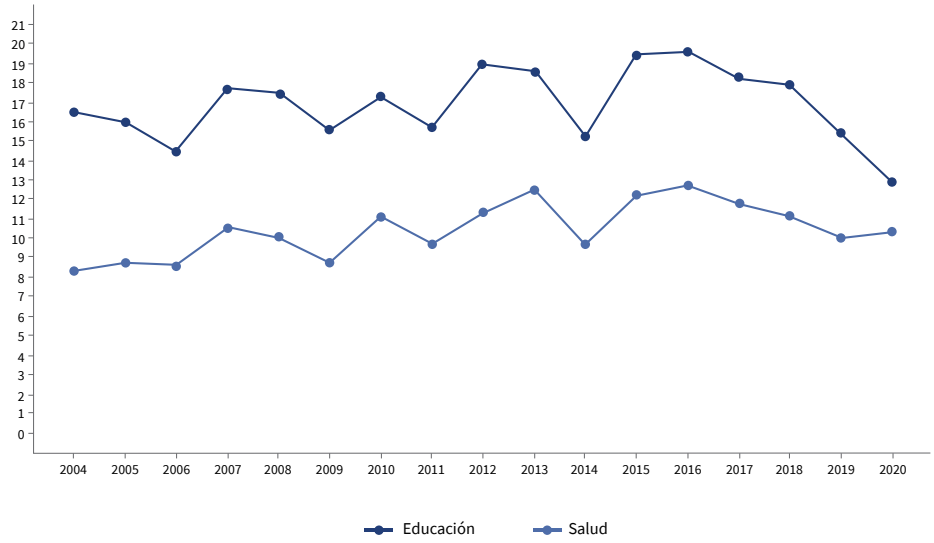
Una síntesis de la cantidad creciente de recursos fiscales asignada durante las últimas administraciones a los principales programas sociales y subsidios se presenta en la tabla 5.3. Un aspecto que vale la pena destacar es que, a pesar del énfasis que hicieron los tres gobiernos reseñados sobre la importancia asignada a los temas sociales, lo cierto es que, aun sumando los montos correspondientes a los subsidios y programas de atención a la pobreza, en términos relativos, el país todavía está lejos de los niveles de gasto social en salud y educación registrados a principios de los años setenta (figura 5.8).

Tabla 5.3. *Erogaciones en subsidios y en el programa Comunidades Solidarias.* El Salvador, 2000-2020 (En millones de USD)

Año	Gas propano	Transporte colectivo	Electricidad	Agua	Paquetes agrícolas	Paquetes escolares	Comunidades solidarias	Total
2000	22.3		7.9					30.2
2001	23.7		11.4					35.1
2002	19.9		1.5					21.4
2003	31.0		6.0					37.0
2004	46.2		40.6		0.2			87.0
2005	55.6	8.9	32.2		1.4		0.4	98.5
2006	94.5	22.1	77.2		3.4		13.0	210.2
2007	104.3	4.1	62.1		9.1		29.5	209.1
2008	136.8	44.8	210.9		25.3		24.4	442.2
2009	83.4	78.8	118.2		31.1		44.3	355.8
2010	135.6	48.0	111.1		22.1	70.7	47.5	435.0
2011	163.5	56.5	120.9		27.0	73.5	56.6	498.0
2012	135.6	64.4	200.6		26.5	75.0	39.2	541.3
2013	134.2	55.8	166.5		24.7	73.5	41.16	495.9
2014	103.7	39.6	177.5	74.1	22.8	73.0	40.2	530.9
2015	64.1	39.9	127.1	70.3	30.3	60.1	55.9	447.7
2016	50.7	43.0	90.7	75.8	17.0	70.7	26.5	374.4
2017	59.7	44.7	68.2	65.3	17.7	66.3	32.4	354.3
2018	70.5	46.7	49.2	65.5	22.9	65.3	16.9	337.0
2019	72.6	48.3	62.6	69.8	25.6	65.5	16.5	360.9
2020	62.8	23.3	59.6	68.0	39.2	49.1	31.6	333.6

Fuente: Elaborado con información de los informes anuales del comportamiento de la ejecución presupuestaria del sector público del Ministerio de Hacienda.

Figura 5.8. *Gasto público en salud y educación como porcentaje del gasto público total.* El Salvador, 2004-2020



Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda.

Aumentos en los salarios mínimos superiores a la inflación

Los gobiernos que se sucedieron desde 2004 hasta 2019 también se han caracterizado por brindar una mayor atención a la política de salario mínimo. Obsérvese en la tabla 5.4 que, entre 2006 y 2018, se realizaron diez ajustes: cuatro de ellos durante la administración Saca (2004-2009), tres durante la administración Funes (2009-2014) y tres durante la administración Sánchez Cerén.

Tabla 5.4. *Ajustes en los salarios mínimos.* El Salvador, 2003-2021

Entrada en vigor	Agropecuario	Comercio y servicios	Industria	Maquila	Decreto legislativo
01/06/2003	74.06*	158.40	154.80	151.20	Decreto 37. *Diario Oficial* 93, tomo 359. 23/05/2003
01/09/2006	81.60	174.30	170.40	157.20	Decretos 81 y 83. *Diario Oficial* 156, tomo 372. 24/08/2006
15/09/2007	85.80	183.00	179.10	162.00	Decretos 106 y 108. *Diario Oficial* 207, tomo 377. 07/11/2007
16/06/2008	97.20	192.30	188.10	167.10	Decreto 64, *Diario Oficial* 100, tomo 379. 30/05/2008
01/01//2009		207.60	203.10	173.70	Decretos 133 y 135. *Diario Oficial* 241, tomo 381. 22/12/2008
16/05/2011		224.10	219.30	187.50	Decretos 54 y 56. *Diario Oficial* 85, tomo 391. 06/05/2011
01/07/2013	109.20	233.10	228.00	195.00	Decretos 103 y 104. *Diario Oficial* 119, tomo 400. 01/07/2013
01/01/2014	113.70	242.40	237.00	202.80	Decretos 103 y 104. *Diario Oficial* 119, tomo 400. 01/07/2013
01/01/2015	118.20	251.70	246.60	210.90	Decretos 103 y 104. *Diario Oficial* 119, tomo 400. 01/07/2014
01/01/2017	200.00	300.00	300.00	295.00	Decretos 2, 3 y 4. *Diario Oficial* 236, tomo 413. 19/12/2016
01/01/2018	202.88	304.17	304.17	299.30	Decretos 6, 7 y 8. *Diario Oficial* 240, tomo 417. 22/12/ 2017
01/08/2021	243.44	365.0	365.0	359.16	Decretos 9 y 10. *Diario Oficial* 129, tomo 432. 07/07/2021.

* El salario mínimo agropecuario no fue modificado, por lo que este dato corresponde al establecido mediante el decreto 47, del 22 de abril de 1998, publicado en el *Diario Oficial* 72, tomo 339, de esa misma fecha.

Fuente: Elaborado con la información de los decretos ejecutivos citados.

Tímido regreso de las políticas sectoriales

Una de las novedades con la que buscaron diferenciarse de sus antecesores los gobiernos desde Saca en adelante fue su aparente compromiso de emprender algu-

nas políticas sectoriales, especialmente en la agricultura, la industria, los servicios internacionales y el turismo.[90]

En el caso de la agricultura, los cambios se limitaron al otorgamiento ya comentado de un paquete agrícola para productores de subsistencia de maíz y frijol de todo el país, y a la continuación y mayor aprovechamiento de algunos programas de desarrollo agropecuario y rural localizados territorialmente y financiados con préstamos de organismos internacionales con contrapartida del GOES. Entre estos últimos, los más importantes han sido los cofinanciados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA),[91] tales como el Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral (PRODAP II), el Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER), el Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nororiente de El Salvador (PRODENOR), el Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral (PRODEMOR), el Proyecto de Modernización y Desarrollo Rural para la Región Oriental (PRODEMORO), el Programa de Competitividad Territorial Rural (Amanecer Rural) y el Programa Nacional de Transformación Económica Rural para el Buen Vivir (Rural Adelante).

En cuanto a los esfuerzos por formular una política industrial, el gobierno de Saca se limitó a promover conversaciones entre la entonces ministra de Economía y miembros de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), sin que se llegara a ningún resultado. El gobierno de Funes, a diferencia, sí logró formular un documento denominado *Política Industrial 2011-2024,* cuya elaboración estuvo a cargo de un equipo de trabajo multidisciplinario integrado por funcionarios de la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Ministerio de Economía, el Banco Central de Reserva, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y la ASI.[92] No obstante, este documento, a diferencia de las políticas industriales practicadas durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI), en vez de definir incentivos específicos para las diferentes ramas de actividad, incluía como

90 Héctor Dada Hirezi, «La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos», *Revista Teoría y Praxis* 16, n.° 32 (enero-junio 2018): 45-103, https://doi.org/10.5377/typ.v0i32.6391. Según este autor, las políticas sectoriales impulsadas por Saca no tuvieron alcances transformadores, debido a que carecieron de una concepción de renovación del modelo que les diera coherencia. Algo similar, sin embargo, podría decirse de los intentos de política sectorial de los dos gobiernos siguientes.

91 Llama la atención que, de los diez programas que ha financiado el FIDA en El Salvador desde 1985, siete han sido desde el año 2000 a la fecha.

92 STP, MINEC, BCR, MAG y ASI, *Política Industrial 2011-2024* (San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Economía, Banco Central de Reserva, Ministerio de agricultura y Ganadería y Asociación Salvadoreña de Industriales, 2011).

compromisos una enorme cantidad de medidas generales o de carácter transversal de poca eficacia para promover las inversiones sectoriales. Algo similar ocurrió con la *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador* presentada durante la administración Sánchez Cerén por el Ministerio de Economía,[93] la cual contenía muchos compromisos que, más que medidas concretas, eran deseos o aspiraciones, más próximos a una política simbólica que a la concreción de estrategias de desarrollo o reactivación sectorial.

Donde sí hubo políticas sectoriales más concretas y parecidas a las aplicadas entre 1950 y 1978, y también con mejores resultados, fue en turismo, servicios internacionales y energía eléctrica proveniente de fuentes no renovables.

La apuesta por el turismo era una promesa de campaña de Saca que comenzó a cumplir el 1 de junio de 2004, cuando horas después de su investidura, como parte de las reformas al *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* contenidas en el decreto n.º 1 emitido por el consejo de ministros,[94] se creó el Ministerio de Turismo. Luego, el 10 de diciembre de 2005 fue promulgado el decreto legislativo n.º 899,[95] correspondiente a la *Ley de Turismo,* con el objeto de fomentar, promover y regular la industria y los servicios turísticos del país (artículo 1). Esta ley estableció, además, una contribución especial para la promoción del turismo (artículo 16), con dos hechos generadores claramente diferenciados, como se verá más adelante el acápite sobre el aumento en la carga fiscal y la deuda pública. Adicionalmente, incluyó los siguientes incentivos fiscales: exención por un período de 5 años del impuesto sobre transferencia de bienes raíces por la adquisición de inmuebles destinados a los proyectos; exención por un período similar de los derechos arancelarios a la importación de insumos y bienes de capital relacionados (equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y materiales de construcción para edificaciones); exención por un período de 10 años del pago del impuesto sobre la renta; y exención por un período de 5 años, y hasta por el 50 % de su valor, de los impuestos municipales (artículo 36).

La apuesta por los servicios internacionales inicia el 11 de octubre de 2007 con la promulgación del decreto legislativo n.º 431,[96] correspondiente a la *Ley de Servicios Internacionales,* con el objeto de regular el establecimiento y funcionamiento

93 MINEC, *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador* (San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador, 2014).
94 *Diario Oficial* 100, tomo 363, 1 de junio de 2004.
95 *Diario Oficial* 237, tomo 369, 20 de diciembre de 2005.
96 *Diario Oficial* 199, tomo 377, 28 de noviembre de 2007.

de parques y centros de servicios, así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen, administren u operen en los mismos (artículo 1). Las principales actividades inicialmente beneficiadas con esta ley eran las siguientes: centros de distribución internacional; operaciones internacionales de logística; centros internacionales de llamadas, diseño y desarrollo de *software*, sistemas y aplicaciones informáticas; reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas y aeronaves; procesos empresariales; servicios médico-hospitalarios; y servicios financieros internacionales (artículo 5). Los beneficios otorgados a los administradores de parques de servicios son la exención por 10 años del impuesto sobre la renta y del impuesto municipal sobre los activos de las empresas; en el caso de los desarrolladores, además de estos incentivos, se les exime del impuesto sobre transferencia de bienes raíces aplicable a la adquisición de aquellos bienes raíces a ser usados en las actividades incentivadas; finalmente, en el caso de los usuarios, los incentivos consisten en que, durante el período que realicen sus operaciones en el país, estarán exentos del pago del impuesto sobre la renta y podrán internar libremente maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, accesorios, mobiliario, equipo de oficina y demás bienes que sean necesarios para la actividad que realizan (artículos 14, 17 y 21). Durante el gobierno de Funes, mediante el decreto legislativo n.º 277[97] del 24 de enero de 2013 esta ley fue reformada para ampliar el concepto de las actividades beneficiadas e incorporar otras tales como la atención a ancianos y convalecientes, la telemedicina y los servicios de cinematografía.

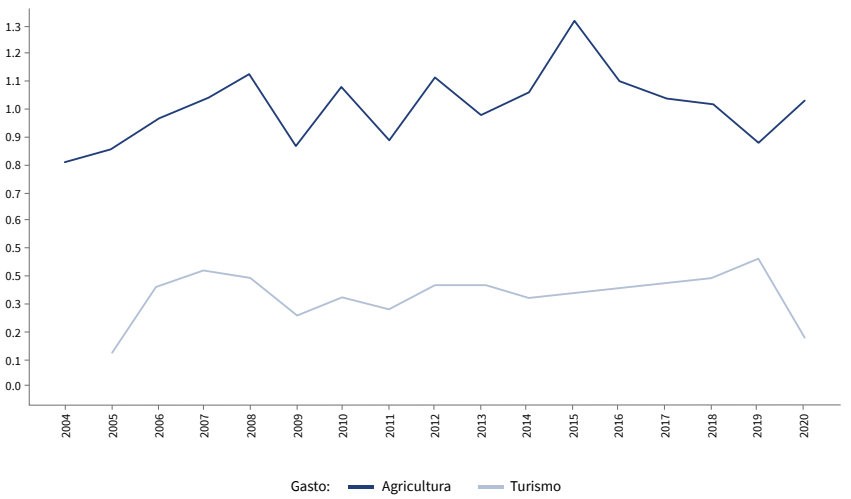
Otra actividad que también obtuvo incentivos concretos fue la de las energías renovables. Estos están contenidos en la *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad,* promulgada el 8 de noviembre de 2007 mediante el decreto legislativo n.º 462,[98] con el objeto de promover la realización de inversiones en proyectos a partir del uso de fuentes renovables de energía, mediante el aprovechamiento de los recursos hidráulico, geotérmico, eólico y solar, así como de la biomasa, para la generación de energía eléctrica (artículo 1). Los incentivos otorgados a través de esta ley son la exención por 10 años del pago de derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos para la construcción de centrales de generación de energía eléctrica y líneas de subtransmisión; la exención del impuesto sobre la renta de 5 o 10 años dependiendo de la capacidad de generación de los proyectos y exención de todo tipo de impuestos

97 *Diario Oficial* 28, tomo 398, 11 de febrero de 2013.
98 *Diario Oficial* 238, tomo 377, 20 diciembre de 2007.

por otros ingresos derivados de la calificación en la venta de «Reducciones certificadas de emisiones» y mercados similares (artículo 3). Esta ley también fue reformada mediante el decreto legislativo n.º 148 del 15 de octubre de 2015, a fin de ampliar los incentivos e incorporar entre las actividades beneficiadas el aprovechamiento del recurso marino, el biogás y cualquier otra fuente que a futuro sea identificada como renovable para la generación de energía eléctrica.

Con todo, la mejor evidencia de la timidez que caracterizó a los esfuerzos por volver a impulsar políticas sectoriales es que, más allá de los discursos, durante el período 2004-2019 el porcentaje del gasto público total destinado a incentivar la agricultura y el turismo fue, en promedio, de apenas 1 % y 0.3 %, respectivamente (figura 5.9).[99]

Figura 5.9. *Gasto público destinado a los ramos de agricultura y ganadería, y turismo.* El Salvador, 2004-2020 (Como porcentaje del gasto público total)



Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda.

Aumento de la carga tributaria y de la deuda pública

Otra de las estrategias usadas durante este período de digresiones populistas consistió en introducir diversas reformas tributarias para incrementar los ingresos fiscales y en hacer un uso de la deuda pública sin criterios de sostenibilidad fiscal.

99 Debido a que no existe un Ministerio de Industria, es difícil determinar el monto de recursos públicos destinados a incentivar este sector.

Impuestos y contribuciones especiales

En la tabla 5.5 se presenta la lista de las reformas fiscales más importantes introducidas desde 2004 hasta 2019. Obsérvese que algunas estuvieron orientadas a mejorar la eficiencia de la recaudación, reducir la evasión y eliminar vacíos en las leyes. La mayoría, sin embargo, introdujeron impuestos específicos, es decir, aplicados a determinados productos o servicios con el propósito de proveer más recursos al Estado para financiar los subsidios y los programas de atención a la pobreza o a la violencia, percibidos en las encuestas de opinión pública como los problemas más importantes del país. Solo en casos excepcionales, como la *Ley de Turismo,* la contribución establecida fue motivada por el propósito de promover una actividad productiva. Se hicieron también modificaciones a la *Ley del Impuesto sobre la Renta* para introducir nuevas rentas gravables y para aumentar la tasa máxima aplicable a personas naturales y jurídicas. Curiosamente, aunque en el período hubo muchas propuestas para aumentar la tasa del impuesto al valor agregado (IVA), esta no fue modificada.

Tabla 5.5. *Reformas fiscales sobre impuestos y contribuciones especiales.* El Salvador, 2004 en adelante

Propósito	Reforma	Normativa	Decreto legislativo y publicación en el *Diario Oficial*
Financiar el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	35 % de los ingresos por impuestos al tabaco, productos alcohólicos y armas	*Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud*	Decreto legislativo n.º 538, *Diario Oficial* 236, tomo 365, 17 de diciembre de 2004. Modificado a través del decreto legislativo n.º 226, *Diario Oficial* 237, tomo 385, 17 de diciembre de 2009
Gravar no solo los cigarrillos sino todos los productos derivados del tabaco	Impuesto específico de USD 0.005 (medio centavo de dólar) por cada cigarro, cigarrillo o cualquier otro producto elaborado de tabaco. Aumento a 39 % de tasa *ad valorem*	*Ley del Impuesto sobre Productos de Tabaco*	Decreto legislativo n.º 539, *Diario Oficial* 239, tomo 365, 22 de diciembre de 2004
Promoción del turismo	Pago de USD 7 cuando una persona sale del país por vía aérea y de 5 % del valor del alojamiento en establecimientos que se dedican a servicios turísticos	*Ley de Turismo*	Decreto legislativo n.º 899, *Diario Oficial* 237, tomo 369, 20 de diciembre de 2005
Otorgar un subsidio a los transportistas del sistema público	Cargo de USD 0.10 por galón de gasolina y diésel consumido	*Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros*	Decreto legislativo n.º 487, *Diario Oficial* 222, tomo 377, 28 de noviembre de 2007

Propósito	Reforma	Normativa	Decreto legislativo y publicación en el *Diario Oficial*
Generar recursos para financiar programas de interés social	Cargo de USD 0.04 por cada minuto de las llamadas provenientes del exterior	*Ley de Impuesto Específico a las Llamadas Telefónicas Provenientes del Exterior que Terminan en El Salvador*	Decreto legislativo n.° 651, *Diario Oficial* 131, tomo 380, del 14 de julio de 2008*
Generar recursos para financiar programas de interés social	Impuesto *ad valorem* al precio de venta de los combustibles de 1 % si el precio internacional del barril de petróleo es de hasta USD 50, de 0.5 % si es mayor de USD 50 hasta USD 70 y de 0 % si es mayor de USD 70	*Ley del Impuesto Especial sobre Combustible*	Decreto legislativo n.° 225, *Diario Oficial* 237, tomo 385, 17 de diciembre de 2009
Mejorar la equidad del sistema impositivo y proveer más recursos para satisfacer las necesidades que la población demanda	Entre el 1 % y el 8 % a la primera matrícula del vehículo (en función de la calidad, el cilindraje y el uso del vehículo)	*Ley del Impuesto Especial a la Primera Matrícula de Bienes en el Territorio Nacional*	Decreto legislativo n.° 234, *Diario Oficial* 239, tomo 385, 21 de diciembre de 2009
Aportar fondos para sufragar los costos sociales producidos por consumo de tabaco en la salud de la población	Impuesto específico de USD 0.0225 por cada cigarro, cigarrillo o cualquier otro producto elaborado de tabaco. Aumento a 39 % de tasa *ad valorem* para productos de tabaco y de 100 % para habanos	Reformas a la *Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco*	Decreto legislativo n.° 235, *Diario Oficial* 239, tomo 385, 21 de diciembre de 2009
Mejorar la equidad tributaria y reducir la elusión fiscal	- Pago de 10 % sobre los intereses generados por depósitos de ahorro y plazo a toda persona natural (en promedio a depósitos de USD 25 000 o más) - Pago de 20 % de intereses devengados por préstamos otorgados por sociedades no domiciliadas en el país - Pago de 10 % sobre los ingresos que reciben en concepto de beneficios por ganancias o utilidades por operaciones en la Bolsa de Valores de El Salvador	Reformas a la *Ley de Impuesto sobre la Renta*	Decreto legislativo n.° 236, *Diario Oficial* 239, tomo 385, 21 de diciembre de 2009

Propósito	Reforma	Normativa	Decreto legislativo y publicación en el *Diario Oficial*
Contar con recursos necesarios para financiar programas de interés social	Agregó al 10 % ya aplicado a las bebidas gaseosas un 5 % sobre bebidas isotónicas o deportivas, tonificantes, jugos, néctares o bebidas en jugo	*Ley de Impuesto sobre las Bebidas Gaseosas, Isotónicas, Fortificantes o Energizantes, Jugos, Néctares, Refrescos y Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas*	Decreto legislativo n.º 237, *Diario Oficial* 239, tomo 385, 21 de diciembre de 2009
Sufragar los costos sociales de las bebidas alcohólicas	- Impuesto de USD 10 por litro de alcohol etílico potable producido en el país o importado - Aumento de 5 % a 8 % de impuestos *ad valorem*	*Reformas a la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas*	Decreto legislativo n.º 462, *Diario Oficial* 177, tomo 388, 23 de septiembre de 2010
Mejorar la eficiencia tributaria y actualizar las tasas impositivas	- Elevación de la tasa máxima del 25 % al 30 % para personas naturales y jurídicas - Retención del 5 % sobre utilidades pagadas por las empresas a socios, accionistas, beneficiarios, etc. - Pago mínimo del 1 % de impuesto sobre la renta sobre el monto de la renta bruta obtenida**	Reforma a la *Ley de Impuesto sobre la Renta*	Decreto legislativo n.º 957, *Diario Oficial* 235, tomo 393, 15 de diciembre de 2011
Facilitar el sostenimiento del gasto público que genera mayores beneficios a la población	Incremento de la tasa de pago a cuenta del impuesto sobre la renta del 1.5 % al 1.75 % de los ingresos brutos obtenidos	Reforma al *Código Tributario*	Decreto legislativo n.º 958, *Diario Oficial* 235, tomo 393, 15 de diciembre de 2011
Compensación económica a víctimas de accidentes de tránsito por discapacidad, o a sus familiares en caso de fallecimiento	Establecimiento de una contribución especial anual no inferior a USD 35, ni superior a USD 250 a vehículos automotores	*Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT)*	Decreto legislativo n.º 232, *Diario Oficial* 8, tomo 398, 14 de enero de 2013***
Introducir un pago mínimo a la renta sobre la base del activo neto que sustituya el basado en las rentas brutas	Pago mínimo de impuesto sobre la renta equivalente al 1 % del activo neto****	Reformas a la *Ley de Impuesto sobre la Renta*	Decreto legislativo n.º 762, *Diario Oficial* 142, tomo 404, 31 de julio de 2014.

Propósito	Reforma	Normativa	Decreto legislativo y publicación en el *Diario Oficial*
Dar cumplimiento a los principios tributarios de igualdad, equidad y generalidad	Derogación de exenciones al impuesto sobre la renta contenidas en la *Ley de Imprenta* (decreto legislativo n.º 12, del 8 de octubre de 1950)****	Reformas a la *Ley de Impuesto sobre la Renta*	Decreto legislativo n.º 762, *Diario Oficial* 142, tomo 404, 31 de julio de 2014
Reducir la elusión fiscal y aumentar la progresividad de la estructura tributaria	Limitación del pago de 10 % a las ganancias de capital por la venta de inmuebles, únicamente cuando se trate de la primera casa y el valor de transacción no sea superior a 723 salarios mínimos	Reformas a la *Ley de Impuesto sobre la Renta*	Decreto n.º 235, *Diario Oficial* 239, tomo 385, 21 de diciembre de 2009
Aumentar la equidad tributaria y fortalecer las finanzas públicas	Pago de 0.25 % sobre el monto de transacciones financieras****	*Ley de Impuesto a las Transacciones Financieras*	Decreto legislativo n.º 764, *Diario Oficial* 142, tomo 404, 31 de julio de 2014
Necesidad de recursos adicionales para financiar el combate a la delincuencia	Contribución especial del 5 % sobre las ganancias netas anuales de USD 500 000 o más	*Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana*	Decreto legislativo n.º 161, *Diario Oficial* 203, tomo 409, 5 de noviembre de 2015
Necesidad de recursos adicionales para financiar el combate a la delincuencia	Contribución especial de 5 % sobre los servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades	*Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia,* artículo 7	Decreto legislativo n.º 162, *Diario Oficial* 203, tomo 409, 5 de noviembre de 2015

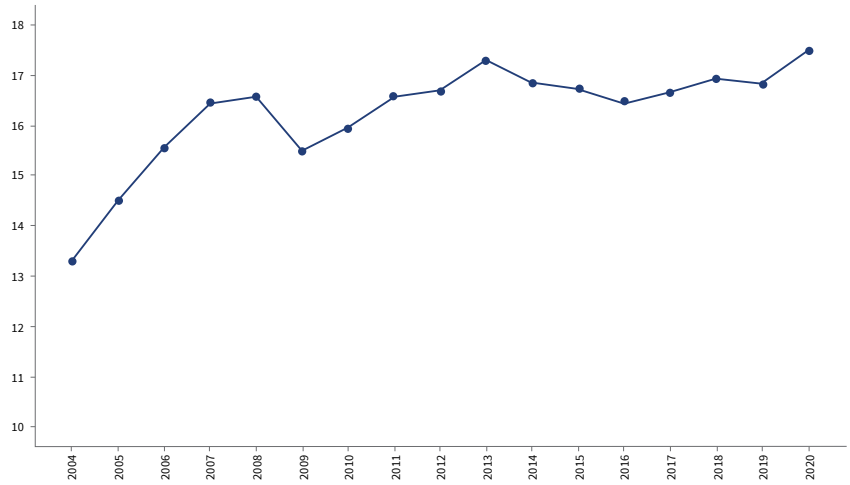
* Declarado inconstitucional el 4 de abril de 2014
** Declarado inconstitucional el 15 de noviembre de 2013.
*** Declarado inconstitucional el 7 de febrero de 2014.
**** Declarado inconstitucional el 28 de mayo de 2018.

Fuente: Elaborado con información de los decretos citados.

Como consecuencia de las reformas fiscales impulsadas, los ingresos tributarios expresados como porcentaje del PIB (carga tributaria) aumentaron de 13 % en 2003 a 17.5 % en 2019 (figura 5.10), con lo cual el país se acercó al promedio de América Latina y el Caribe, estimado en 22.9 % en 2020.[100]

100 OCDE, CEPAL, CIAT, BID, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe,* 2021, https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf.

Figura 5.10. *Carga tributaria.* El Salvador, 2003-2020 (Como porcentaje del PIB)

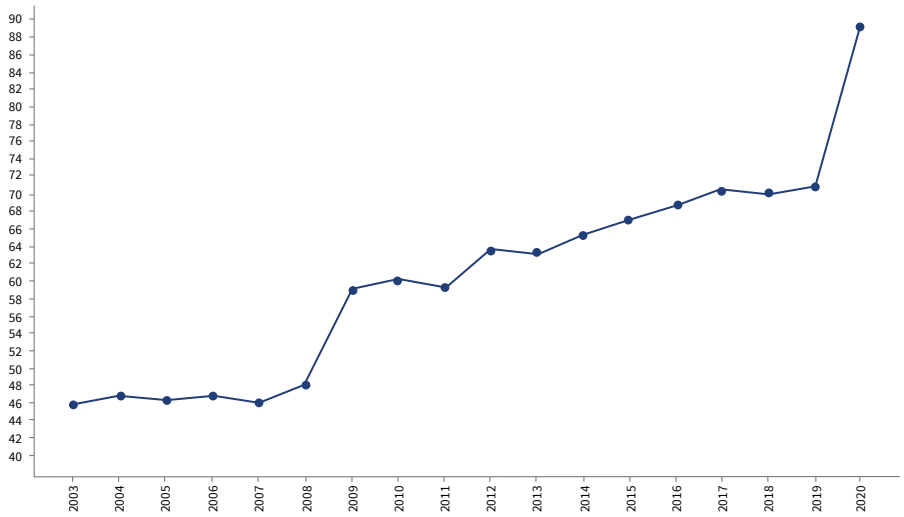


Fuente: Elaborado con información de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda.

Emisión de deuda

Entre 2004 y 2020 los gobiernos, sin embargo, no solo realizaron varias reformas tributarias, sino que también recurrieron con frecuencia a la deuda pública, muchas veces de manera irresponsable, para poder financiar los niveles crecientes de gasto público requeridos para las reformas en el sistema de pensiones, el aumento en los subsidios o los diversos programas impulsados para atender la pobreza y la inseguridad. Como consecuencia de ello, durante el período 2004-2020, la deuda pública del sector público no financiero creció a una tasa promedio anual de 4.2 %, mientras que el PIB nominal creció solamente al 2.2 %. Esto ha dado lugar a que la deuda pública expresada como porcentaje del PIB aumentara de 46.8 % en 2004 a 71 % en 2019 (figura 5.11). Luego, en 2020, para poder financiar la diversidad de medidas que adoptó el gobierno con el propósito de frenar la expansión de la pandemia del COVID-19 y de contrarrestar sus impactos socioeconómicos, la deuda se expandió abruptamente, alcanzando un nivel equivalente al 89.2 % del PIB.

Figura 5.11. *Deuda pública total.* El Salvador, 2003-2020 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Reserva.

Uso reiterado de políticas simbólicas

Otra de las estrategias usadas durante este período calificado como de digresiones populistas es el uso reiterado de políticas simbólicas. En términos concretos, esto se ha hecho a través del lanzamiento de varios programas y políticas, generalmente de nombre pomposo que, por los objetivos y metas trazadas, prometían mejorar sustancialmente las condiciones de vida de mucha gente, pero que no eran más que palabras,[101] de un alcance bastante limitado o con tan poco financiamiento que, en la práctica, no han tenido mayor impacto. Ejemplos de ellos son los siguientes:

Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos.[102] Este plan, elaborado a través de un amplio proceso de consulta, fue lanzado en marzo de 2005 con la perspectiva de que fuera la hoja de ruta a seguir por el país hasta el año 2021 para convertir a su población en protagonista de un mundo crecientemente complejo, dinámico e intercomunicado. Los objetivos del plan eran cuatro: formación integral de las personas, once grados de escolaridad para toda la población, formación técnica y tecnológica del más alto nivel, y desarrollo de la

101 Artiga, «Otra vez, una puerta se ha entreabierto».

102 MINED, *Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos* (San Salvador: Ministerio de Educación, 2005).

ciencia y la tecnología. Planteaba, además, que para financiar su implementación había que aumentar progresivamente la inversión en educación pública con relación al PIB y al gasto público total en niveles equivalentes a 3 % y 11.7 % en 2004, a 14.2 % y 23.3 % en 2009 y a 6.3 % y 34.9 % en 2021, respectivamente. Cuatro años después, sin embargo, durante la administración Funes, se dejó de lado el *Plan Nacional de Educación 2021* y se lanzó un nuevo plan sectorial denominado *Programa Social Educativo «Vamos a la Escuela»,* cuyas estrategias y políticas prometían:

> Lograr la formación integral de personas conscientes de sus derechos y responsabilidades para con la familia, la sociedad y la nación profundizando en el conocimiento, habilidades y destrezas necesarias para lograr su plena realización en el plano social, cultural, político y económico mediante la aplicación del conocimiento crítico y creativo.[103]

Luego de otro amplio proceso de consultas, durante la administración Sánchez Cerén se lanzó el *Plan El Salvador Educado,*[104] con el propósito de establecer el rumbo de la política educativa del país para construir una sociedad más justa, productiva y equitativa. Este plan giraba alrededor de seis desafíos (seguridad en las escuelas, docencia, primera infancia, escolaridad universal, educación superior e infraestructura) con propuestas concretas para cada uno de ellos y con una actualización de los recursos presupuestarios requeridos (alrededor del 7 % del PIB), pero que, al igual que los otros, no sobrevivió a la administración presidencial siguiente. Mientras tanto, la inversión en educación pública para 2020 apenas representó el 13 % del gasto público total (figura 5.8).

Casa para todos. Este programa fue lanzado por el presidente Funes el 16 de julio de 2009, como parte del Plan Anticrisis, destinado a construir 25 000 viviendas de un promedio de 45 metros cuadrados que beneficiarían a 27 947 familias de las zonas urbanas y rurales del país. Las familias beneficiadas serían aquellas con ingresos no mayores a 4 salarios mínimos. Durante el quinquenio 2009-2014, sin embargo, únicamente se lograron construir 5000 casas.

Pensión básica universal. El programa consiste en el otorgamiento de una pensión no contributiva de USD 50 mensuales a personas mayores de 70 años que residen en municipios con alta incidencia de pobreza. Comenzó a operar en 2009 en

103 MINED, *Programa Social Educativo «Vamos a la Escuela»* (San Salvador: Ministerio de Educación, 2009), http://cuscatlan.mined.gob.sv/downloads/Institucional/programa-plan-social-educativo-vamos-a-la-escuela.pdf.

104 CONED, *Plan El Salvador Educado. Por el derecho a una educación de calidad* (San Salvador: Consejo Nacional de Educación, 2016).

los 32 municipios de pobreza extrema severa, según el mapa de pobreza construido por FLACSO en 2005;[105] luego, en 2011 incorporó a 21 municipios en pobreza extrema alta; y, a fines de 2013, a otros 28 municipios. En 2014 se incorporó, además, a algunos asentamientos urbanos precarios (AUP) localizados en 14 de los municipios priorizados en el *Mapa de pobreza urbana.*[106] Su número de beneficiarios en 2018, sin embargo, apenas era de 32 491 personas (28 550 residentes en municipios incluidos en Comunidades Solidarias Rurales y 3941 de Comunidades Solidarias Urbanas), una cantidad extremadamente inferior de lo requerido para una cobertura universal de personas mayores que no han contribuido al sistema de pensiones.

Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Este término lo comenzó a usar el presidente Funes en su discurso de investidura, cuando se comprometió a «iniciar la construcción de un sistema de protección universal», al cual se consideraba como indispensable para construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante, en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados.[107] Conceptualmente el SPSU fue definido como un instrumento de política social sustentado en el enfoque de derechos humanos que potencia el desarrollo humano de las personas. Su propósito consistía en garantizar a toda la ciudadanía, especialmente a la población en mayores condiciones de pobreza y exclusión social, un piso social básico de bienestar. Sin embargo, lejos de los sistemas de protección social de los países nórdicos, construidos gradualmente sobre la base de aumentos sostenidos de la productividad laboral, el empleo formal y un contrato social sólido entre empresarios y trabajadores, el SPSU salvadoreño no era más que la consolidación de la mayoría de programas sociales ya mencionados (muchos de ellos focalizados) tales como Comunidades Solidarias; dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares; Programa de Apoyo Temporal al Ingreso; Ciudad Mujer; pensión a adultos mayores; programa de agricultura familiar; paquetes agrícolas; Casa para Todos; pensión básica universal; vaso de leche; atención integral a la primera infancia; etc. Ciertamente, vistos en conjunto todos estos programas, es indudable que han tenido un impacto nada despreciable, pero de ahí a calificarlo como un sistema de protección social universal, la distancia es enorme. Cabe agregar que al cierre de la administración Funes los programas incluidos en el SPSU trataron de blindarse

105 FLACSO, *Mapa de pobreza…*

106 FLACSO, MINEC y PNUD, *Mapa de pobreza urbana…*

107 Gobierno de El Salvador, *Informe final «Evaluación de procesos del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) en los Municipios Pilotos»* (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010).

mediante la promulgación, el 3 de abril de 2014, del decreto legislativo n.º 647,[108] correspondiente a la *Ley de Desarrollo y Protección Social;* pero, pese a ello, a varios no se les ha dado continuidad.

Territorios de progreso. Este programa, inspirado en el programa Territorios de Ciudadanía de Brasil, nació mediante el decreto ejecutivo n.º 135 de 2011[109] y fue presentado como un modelo de articulación entre entidades públicas y ciudadanía, bajo un enfoque territorial definido por criterios de identidad y cohesión social, mismo perfil económico y ambiental, concentración de personas en situación de pobreza y potencial económico para el desarrollo. El primer territorio de progreso fue el denominado Bahía de Jiquilisco, integrado por los municipios de Usulután, Jiquilisco, Jucuarán, San Dionisio, Puerto El Triunfo y Concepción Batres. Fue lanzado oficialmente el 1 de septiembre de 2011 por el presidente Funes, acompañado del expresidente brasileño Luis Inacio Lula Da Silva.[110] En 2013 se expandió el programa a los departamentos de San Miguel, Morazán, La Unión, Chalatenango, entre otros, para abarcar 207 municipios del país aglutinados en 29 territorios. En 2014 se abrieron 4 territorios más en la zona occidental, llegando a 33 y sumando a casi todos los municipios del país.[111] El programa, sin embargo, fue descontinuado en la administración del presidente Sánchez Cerén, sin que exista información clara sobre las acciones realizadas, los recursos invertidos y los resultados generados.

Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero Marina. Esta estrategia fue elaborada entre junio de 2011 y diciembre de 2012, e incluyó la realización de un diagnóstico de la zona en el que se identificaron las potencialidades y riquezas ya existentes (población, localización geográfica, diversidad de paisajes, patrimonio ambiental, playas, olas de surf, cultura culinaria, puertos, aeropuerto, red de carreteras, etc.); así como una diversidad de proyectos a ejecutar. Su objetivo principal consistía en mejorar las condiciones de vida de la población de los territorios, estimada en un millón y medio de habitantes, mediante el fortalecimiento de los tejidos socioproductivos costero-marinos y su incorporación al proceso de

108 *Diario Oficial* 68, tomo 403, 9 de abril de 2014.

109 *Diario Oficial* 162, tomo 392, 1 de septiembre de 2011.

110 Óscar Aguilar, «Análisis del programa presidencial territorios en progreso en la bahía de Jiquilisco», en *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina, ¿Qué nos muestra la experiencia?* ed. por Julio Berdegué, Constanza Christian y Arilson Favareto (Buenos Aires: Editorial Teseo, 2020), https://www.teseopress.com/desarrolloterritorial/.

111 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe de país. Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Salvador,* El Salvador, 2015, https://issuu.com/cancilleriasv/docs/18132_informe_el_cairo/37.

desarrollo nacional. El territorio por intervenir sería de 7186 km^2 (más de un tercio de la superficie del país), con una participación de los 75 municipios allí localizados. Comprendía cuatro ejes: inversión productiva, mejoramiento de la calidad de vida de la población con equidad e igualdad, desarrollo de los grandes sistemas de infraestructura y logísticos, y desarrollo y articulación de los núcleos urbanos costeros. Para su implementación, el gobierno adquirió el compromiso de gestionar fondos por USD 951 millones. La estrategia fue lanzada en octubre de 2013, con la expectativa de que se convirtiera en una política de Estado, pero igual que otras grandes iniciativas, poco a poco ha ido pasando al olvido.

Política Nacional El Salvador Logístico.[112] La visión con la que se formuló esta política era convertir a El Salvador en:

> Un país con una movilidad de personas y logística de bienes y servicios de calidad, ordenada, accesible y segura, con flujos comerciales diversificados y de alto valor agregado en las redes de valor y un aparato productivo diversificado e integrado regionalmente, que contribuyan al desarrollo humano sostenible, inclusivo, equilibrado y resiliente.

En la política se traza una hoja de ruta para potenciar los sectores marítimo, portuario, aeronáutico, ferroviario, de infraestructura vial y servicios de pasos fronterizos y aduanas. El complemento de la política consistiría en el diseño de un plan maestro con programas específicos de inversión pública en las áreas aeroportuaria, carreteras, ferroviaria y marítimo portuaria. Desde el lanzamiento del documento en agosto de 2017, sin embargo, no se le ha dado continuidad al esfuerzo.

Estos son solamente algunos ejemplos, pero, sin duda, existen muchos más que calificarían perfectamente como políticas simbólicas, por cuanto, en su momento generaron grandes expectativas y fueron objeto de un tremendo despliegue mediático, pero sin generar mayores resultados. La integración e informes presentados por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social (2007) y por la Comisión Multidisciplinaria para el estudio, análisis y recomendaciones para

112 MOPTVDU, *El desempeño logístico: marco actual política integrada de movilidad y logística para el desarrollo productivo y la facilitación del comercio* (San Salvador: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, julio 2017).

paliar los efectos adversos generados por la situación económica imperante (2008),[113] el Consejo Económico y Social, y los tres consejos de diálogo instaurados durante la administración Sánchez Cerén,[114] también calificarían dentro de esta categoría de políticas.

Promulgación de leyes y creación de nuevas entidades inspiradas en un enfoque de derechos, pero sin enfoque de desarrollo

Los derechos humanos y el desarrollo humano tienen como propósito común velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas partes.[115] Sin embargo, ambos enfoques se acercan a dicho propósito de manera diferente. Los derechos humanos se centran en identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, así como a los titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, procurando fortalecer la capacidad de los primeros para reivindicarlos y la de los segundos para cumplir sus obligaciones.[116] A diferencia, el desarrollo humano centra su atención en evaluar sistemáticamente las limitaciones económicas e institucionales para hacer realidad los derechos, así como en las estrategias, recursos y políticas requeridos para su superación. Ambos enfoques, por consiguiente, son como las dos caras de una misma moneda, ya que el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, pero también los derechos humanos son indispensables para que haya desarrollo humano pleno.

Para garantizar el respeto a los derechos humanos, por lo tanto, no basta con promulgar nuevas leyes y crear instituciones. El informe mundial sobre desarrollo humano del año 2000 advertía ya, al respecto, que la legislación por sí sola no pue-

113 Creadas por el presidente Saca, la primera en noviembre de 2006; y la segunda, en abril de 2008. Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, *Seguridad y paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador* (San Salvador: Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007), https://bit.ly/35Vu0t2 y Comisión Multidisciplinaria, *Contrarrestando el impacto de la crisis internacional sobre los hogares salvadoreños. Recomendaciones de la Comisión Multidisciplinaria* (San Salvador: Comisión Multidisciplinaria, 2008), https://bit.ly/3jcowgx.

114 Estos son el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, el Consejo Nacional de Educación, y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

115 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2000* (Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-Prensa, 2000), http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf.

116 OHCHR, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf.

de garantizar los derechos humanos.[117] En El Salvador, sin embargo, algo que ha sido frecuente, aunque no exclusivo de los últimos gobiernos, es pretender garantizar los derechos humanos de ciertos grupos vulnerables a golpe de legislación y creación de nuevas instituciones, sin incluir políticas de desarrollo que permitan su concreción. A manera de ejemplo, a continuación, se examina el tratamiento que se ha dado a tres grupos: niñez, mujeres y jóvenes.

Niñez. Antes de 1990, ya existía en El Salvador bastante legislación orientada a regular y proteger los derechos de la niñez.[118] Uno de los pasos de mayor trascendencia en esa dirección, sin embargo, fue dado el 27 de abril de 1990, cuando se ratificó la *Convención de los Derechos del Niño,*[119] mediante la cual se reconoce para todas las personas menores de 18 años una diversidad de derechos entre los que se destacan los relativos a la no discriminación, al gozo de una vida digna, a un nombre y a una nacionalidad, a la libertad de expresión y asociación, a la intimidad, a la salud y a los servicios sanitarios, a tener prestaciones sociales, a la educación en igualdad de oportunidades, al juego y al descanso y a la protección contra el abuso, del trabajo peligroso y la explotación laboral o sexual, entre otros. Luego, el 11 de marzo de 1993 se promulgó el decreto legislativo n.º 482,[120] correspondiente a la *Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor* (ISPM), con el objeto de ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Protección al Menor y que fue transformado después en el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.[121] Complementariamente, el 11 de octubre de 1993, fue promulgado el decreto n.º 677,[122] correspondiente al *Código de Familia* y el 27 de abril de 1994 el decreto n.º 863,[123] correspondiente a la *Ley del Menor Infractor.*[124] Finalmente, el 26 de marzo de 2009 se promulgó el decreto legislativo n.º 839,[125] correspondiente a la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA),* que consolida en un nuevo marco normativo la protección de derechos a la niñez en

117 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2000.*

118 UNICEF, Save The Children, Plan Internacional y FIECA, *Niñez en El Salvador: Estado actual y perspectivas* (San Salvador: 2009). https://bit.ly/3DSMu9O.

119 La convención fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. En El Salvador fue aprobada mediante el acuerdo ejecutivo n.° 237 del Ministerio de Relaciones Exteriores y ratificada mediante el decreto legislativo n.° 487, ambos publicados en el *Diario Oficial* 108, tomo 307, 9 de mayo de 1989.

120 *Diario Oficial* 63, tomo 318, 31 de marzo de 1993.

121 Decreto legislativo n.° 983, *Diario Oficial* 189, tomo 357, 10 de octubre de 2002.

122 *Diario Oficial* 231, tomo 321, 13 de diciembre de 1993.

123 *Diario Oficial* 106, tomo 323, 8 de junio de 1994.

124 Denominada luego *Ley Penal Juvenil*.

125 *Diario Oficial* 68, tomo 383, 16 de abril de 2009.

El Salvador y los aglutina en cuatro áreas: supervivencia y crecimiento integral, protección, desarrollo y participación. Crea, además el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), establece el marco para la formulación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y obliga a los municipios a elaborar planes, programas y comités locales de protección a la niñez y la adolescencia. Más recientemente, aún, se han promulgado otras leyes relacionadas, tales como la *Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna*[126] y la *Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas* para los hijos de los trabajadores.[127]

Mujeres. La protección de los derechos de las mujeres y su no discriminación es también un tema sobre el que el Estado salvadoreño ha adquirido compromisos desde hace mucho tiempo, aunque el interés sobre el mismo ha aumentado en los últimos años, especialmente después de la ratificación, el 2 de junio de 1981, de la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (*CEDAW*)[128] y de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing (1995). Desde entonces el gobierno salvadoreño ha sido suscriptor de resoluciones derivadas de una diversidad de reuniones cumbres internacionales relacionadas con el tema y ha realizado cambios institucionales y legales con esa misma finalidad.[129] Uno de los más importantes ocurrió el 29 de febrero de 1996, cuando mediante el decreto legislativo n.º 644,[130] se creó el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), para diseñar, dirigir, ejecutar, asesorar y velar por el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer. Otra gran innovación institucional fue, en su momento, la creación de la Secretaría de Inclusión Social,[131] que en 2011 inició el programa Ciudad Mujer, mencionado anteriormente. Muy relevantes fueron también la promulgación de los decretos legislativos n.º 520,[132] del 25 de noviembre de 2010, correspondiente a la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres;* y n.º 645,[133] del 17 de marzo de 2011, correspondiente a la *Ley de Igualdad,*

126 Decreto legislativo n.° 404, 26 de junio de 2013, *Diario Oficial* 145, tomo 400, 12 de agosto de 2013.
127 Decreto legislativo n.° 20, 31 de mayo de 2018, *Diario Oficial* 112, tomo 419, 19 de junio de 2018.
128 Decreto n.° 705 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, *Diario Oficial* 105, tomo 271, 9 de junio de 1981.
129 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política institucional de igualdad y no discriminación* (San Salvador, 2018). Este documento contiene una síntesis del marco jurídico nacional e internacional que sustenta la política.
130 *Diario Oficial* 43, tomo 330, 1 de marzo de 1996.
131 Decreto n.° 1 del consejo de ministros, *Diario Oficial* 99, tomo 383, 1 de junio de 2009.
132 *Diario Oficial* 2, tomo 390, 4 de enero de 2011.
133 *Diario Oficial* 70, tomo 391, 8 de abril de 2010.

Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. Vale la pena destacar que, como evidencia de la relevancia que se ha dado en el país a las políticas de promoción de la igualdad de género, en 2017 dentro del aparato del Estado había 60 unidades de género, 26 comités institucionales de género, 29 políticas institucionales de igualdad, 24 planes de igualdad y 41 presupuestos institucionales para la igualdad. Además, a nivel municipal, se contaba con 203 unidades municipales de la mujer, 70 políticas municipales de género y 61 planes municipales de igualdad.[134]

Jóvenes. Este grupo, integrado por personas con edades entre 15 y 29 años, es otro de los que, como consecuencia de su protagonismo en los altos niveles de violencia e inseguridad que ha alcanzado el país, ha sido objeto de mayor atención gubernamental durante los últimos años. Uno de los pasos más importantes en esa dirección fue dado el 17 de noviembre de 2011, con la promulgación del decreto legislativo n.º 910, correspondiente a la *Ley General de Juventud,*[135] la cual establece entre sus objetivos: garantizar los derechos fundamentales de la población joven y la existencia de una institucionalidad pública que elabore e implemente de forma participativa políticas públicas dirigidas a la población joven para lograr su desarrollo integral (artículo 2). Para ello, mediante la ley se crea el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), como institución descentralizada de la Presidencia (artículo 22), al cual se asigna la responsabilidad de formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud y coordinación de políticas sectoriales. Se crea, además, el Consejo Nacional de la Persona Joven, con el objeto de proponer, evaluar, promover y hacer control sobre las políticas públicas del INJUVE (artículo 34).

Las modificaciones en el marco institucional y legal que se han realizado para estos tres grupos poblacionales, sin duda constituyen un avance, principalmente en términos del reconocimiento de sus derechos. Lamentablemente, como se verá más adelante, en el acápite de los resultados, hasta ahora no han provocado los cambios esperados ni en el respeto a los derechos, ni mucho menos en una expansión sensible de sus opciones y oportunidades. Esto, debido a que se ha tratado de cambios institucionales y legales, por lo general inspirados en un enfoque de derechos, pero sin ser complementados con un enfoque de desarrollo.

Ejemplos similares a estos pueden también observarse en otras áreas tales

134 ISDEMU, *Informe sobre el estado y situación de la violencia contra las mujeres en San Salvador* (San Salvador: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, 2017).

135 *Diario Oficial* 24, tomo 394, 6 de febrero de 2012.

como transparencia y anticorrupción, medio ambiente, participación ciudadana, violencia e inseguridad, en las que ha habido cambios importantes en el marco institucional y legal, los cuales demandan una cantidad creciente de recursos públicos, sin que, como contrapartida, se observe una disminución de los problemas que se busca resolver. El resultado final es un Estado que, lejos de fortalecerse, se termina debilitando, debido a que el tamaño de la burocracia crece más que los recursos fiscales y, por consiguiente, cada vez le es más difícil asumir el rol de promotor del desarrollo que le corresponde.

Resultados

El plan de gobierno de Saca[136] no contenía objetivos ni metas cuantitativas de ningún tipo. Su gran novedad, retomada en los planes de los dos gobiernos siguientes, en los que sí había metas precisas, era que dejó de asumir que los problemas sociales se resolverían gracias a la mano invisible del mercado. Ello explica por qué estos tres gobiernos dieron más prioridad a los temas sociales, sin abandonar las preocupaciones por la estabilidad y el crecimiento económico. Lo extraño, sin embargo, es que en el área económica también esperaban mejores resultados que en las tres administraciones anteriores, pese a que, en esencia, continuaron aplicando el mismo modelo iniciado en 1989, que ya estaba agotado.

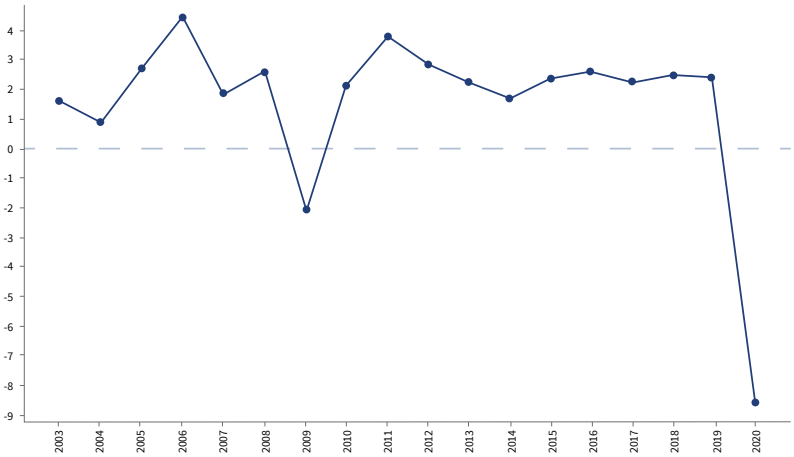
Prolongación del lento crecimiento económico y las bajas tasas de inversión

Con la esperanza puesta en los resultados del DR-CAFTA, Saca estaba convencido de que, al cierre de su administración, la economía salvadoreña estaría creciendo a niveles de alrededor del 4 %. Sus expectativas, sin embargo, se derrumbaron al iniciar la fuerte subida en los precios del petróleo y de los alimentos, que culminó con el estallido de la crisis económica internacional de 2008-2009. Al final, la tasa de crecimiento promedio anual de su administración (2004-2009) fue de 1.7 %. Funes, por su parte, que inició su administración en 2009 con un decrecimiento de 2.1 %, tenía como meta cerrar los últimos años de su quinquenio con una tasa de crecimiento promedio anual de 4 %,[137] pero después de lograr una tasa de 3.8 % en 2011, en los años siguientes el crecimiento económico se desaceleró, cerrando con una tasa de

136 *País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*, sin lugar, sin fecha,
137 GOES, *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014* (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010).

1.7 % en 2014. La administración Sánchez Cerén se trazó una meta más modesta, que consistía en lograr durante el quinquenio un crecimiento promedio anual del PIB de 3 %,[138] pero el crecimiento efectivo solo fue de 2.3 %. En síntesis, de 2004 a 2019, la economía salvadoreña creció a una tasa promedio anual de 2.2 %, que es inferior a las tasas de crecimiento de la economía mundial, a la del conjunto de países en desarrollo y a las de los países centroamericanos para ese período (figura 5.12).

Figura 5.12. *Tasa de crecimiento del PIB.* El Salvador, 2003-2020 (En porcentajes)



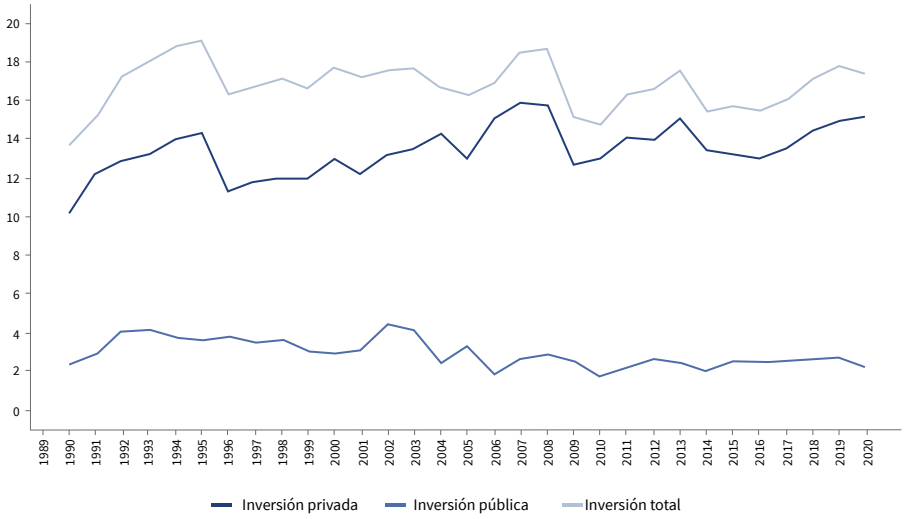
Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En cuanto a la inversión, ni Saca ni Funes se fijaron metas concretas, aunque para respaldar las tasas de crecimiento económico que esperaban, parecía obvio que las tasas de inversión, expresadas como porcentaje del PIB, debían aumentar considerablemente. Sánchez Cerén, por su parte, se planteó en este campo una meta muy modesta: aumentar la tasa de inversión privada con relación al PIB de 13.4 % en 2014 a 15 % al final de su gestión.[139] La figura 5.13, empero, muestra que entre 2004 y 2019 la tasa de inversión osciló entre un 15 y un 19 % del PIB, con un promedio de 16.5 % (14 % de tasa de inversión privada y 2.5 % de tasa de inversión pública), la cual está muy lejos de la de 25 % del PIB requerida para sustentar tasas de crecimiento económico de más de 5 % y generar al menos unos 50 000 empleos por año.

138 GOES, *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro* (San Salvador, enero de 2015).

139 Ibíd.

Figura 5.13. *Tasas de inversión pública, privada y total.* El Salvador, 1994-2020 (En porcentajes)



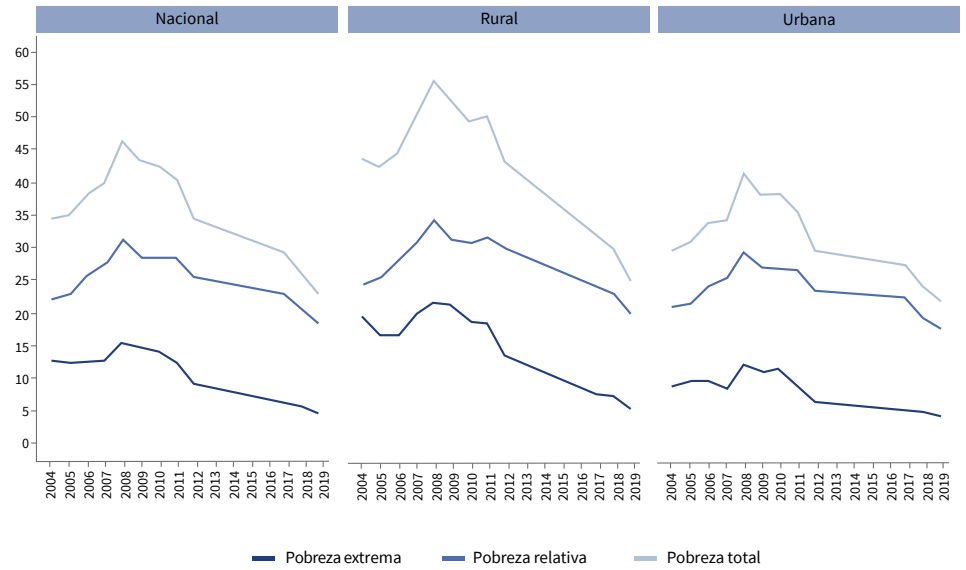
Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Reserva de El Salvador

Reducciones de la pobreza bastante inferiores a las esperadas

Ante la pregunta que se hizo al presidente Saca sobre las metas perseguidas con el Programa Red Solidaria, en la conferencia de prensa organizada el día de su lanzamiento, su respuesta fue contundente: «Lo que queremos es reducir en más de la mitad el porcentaje de la pobreza extrema».[140] Pero, pese a lo novedoso, focalizado y bien evaluado que fue el programa, el porcentaje de hogares en pobreza extrema apenas se redujo de 12.6 % a 12 % entre 2004 y 2009. Funes, por su parte, trazó como meta reducir la pobreza entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales;[141] sin embargo, la pobreza a nivel nacional únicamente se redujo en 6 puntos porcentuales (8.6 en las zonas rurales y 4.8 en las áreas urbanas). Finalmente, Sánchez Cerén se limitó a comprometerse con reducir en tres puntos porcentuales la pobreza extrema[142] y, oficialmente hablando, sería una meta que se logró, ya que esta se redujo de 7.9 % en 2014 a 4.5 % en 2019 (figura 5.14).

140 Margarita Sánchez, «Quiero reducir la pobreza extrema a la mitad», *El Diario de Hoy,* 5 de marzo de 2005.
141 GOES, *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014*.
142 GOES, *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019*.

Figura 5.14. *Hogares en situación de pobreza, áreas urbana y rural y a nivel nacional.* El Salvador, 2004-2019 (En porcentajes)



Fuente: DIGESTYC, encuesta de hogares de propósitos múltiples (varios años)

Es importante señalar, sin embargo, que entre 2008 y 2018 se realizaron dos estudios por encargo del gobierno para evaluar las metodologías de medición de la pobreza y la desigualdad, los cuales concluían que los niveles de pobreza reales eran sustancialmente mayores a los oficialmente reconocidos (recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. *El temor a contabilizar bien la pobreza y la desigualdad*

El *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador 2003*[143] sostenía que la pobreza de ingresos en el país era bastante superior a la oficialmente reconocida, debido a que la metodología utilizada para su cálculo presentaba al menos tres deficiencias. La primera era que, para determinar el valor de las líneas de pobreza absoluta (urbana y rural), se seguían utilizando canastas básicas alimentarias (CBA) construidas en 1983, con base en los patrones alimentarios observados en el área urbana y rural en los años 1967 y 1976, respectivamente. La segunda derivaba de que, al examinar la composición de ambas canastas, resultaba obvio que la CBA rural era de mucha menor calidad que la urbana. La tercera, por su parte,

143 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). https://bit.ly/3Kngqh0.

consistía en que se continuaba asumiendo que los costos de las canastas básicas ampliadas (CA) usados para determinar las líneas de pobreza relativa (urbana y rural) eran equivalentes a dos veces los de las CBA (líneas de pobreza absoluta), pese a que había evidencia contundente que mostraba que los costos de las primeras habían aumentado mucho más que los de las segundas.

Sobre esta tercera deficiencia, los resultados arrojados por la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares realizada entre 2005 y 2006 (ENIGH 2005/2006) evidenciaron que uno de los cambios más importantes en los patrones de consumo de la población salvadoreña había sido, en efecto, la reducción de la participación de los alimentos y bebidas en el gasto total de los hogares, la cual había pasado de 32.3 % en 1992 a 19.8 % en 2006.[144]

La ENIGH 2005/2006 también reportó cambios importantes en los patrones de consumo alimentario, muy valiosos para actualizar las CBA urbana y rural y construir nuevas líneas de pobreza absoluta. En 2008, el Ministerio de Economía contrató a la consultora María Teresa Menchú para examinar las CBA vigentes y construir las nuevas a partir de los datos de la ENIGH para 2009. Entretanto, sin embargo, un asesor del MINEC descubrió que en las dos CBA vigentes erróneamente se multiplicaba el consumo de leche recomendado por 1.25 y, en el caso de la CBA rural, el consumo de tortillas de maíz por 1.5. En consecuencia, concluía que la pobreza estaba siendo sobreestimada y que había que hacer los ajustes correspondientes. Menchú, sin embargo, expresó que no consideraba apropiado hacer dicho ajuste, debido a que las CBA presentaban cuatro deficiencias.[145] La primera, y más importante, era que la CBA urbana solo cubría el 93 % del requerimiento energético promedio por persona de 2160 kilocalorías (Kcal), estimado en 1990; mientras que la CBA rural apenas cubría el 75 % de dicho requerimiento. La segunda era que el requerimiento de energía establecido en las CBA correspondía a la cantidad de Kcal que en promedio deberían ser ingeridas, no adquiridas a través de los alimentos comprados o producidos, ya que de la compra o producción de alimentos a la ingesta alimentaria siempre hay pérdidas y desperdicios, por lo que lo recomendado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) era agregar un 10 % a las cantidades de alimentos. La tercera era que el requerimiento promedio de 2160 Kcal de energía establecido en 1990 era menor al que resultaría si se utilizaran las actualizaciones que había hecho el INCAP en 1996. Finalmente, señalaba que el aporte energético de las grasas y de los carbohidratos no era el recomendado, sobre todo en la CBA rural, donde la contribución de las primeras apenas era del 9 %, cuando debería ser por lo menos del 20 %.

144 MINEC, DIGESTYC, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2005/2006* (San Salvador, 2008).

145 María Teresa Menchú, «Comentarios al contenido de la "CBA urbana" y "CBA rural", usadas actualmente por el Ministerio de Economía de la República de El Salvador» (documento inédito, San Salvador, 2009).

Las nuevas CBA construidas por Menchú a partir de la información de la ENIGH 2005/2006 experimentaron modificaciones sustanciales, pero no fueron dadas a conocer públicamente. Quien sí tuvo acceso a ellas fue Fernando Medina, un consultor de la CEPAL al que el MINEC le asignó la responsabilidad de costear ambas canastas, para lo cual hizo estimaciones aplicando distintos vectores de precios: los mínimos reportados en la ENIGH, los del percentil 5, los del percentil 25, los del percentil 50 (mediana) y los precios medios.[146] Después, comparó los costos de las CBA para cada uno de esos 5 escenarios con los datos de ingresos reportados por la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) que publica anualmente la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), obteniendo para cada uno de ellos las líneas de pobreza absoluta correspondientes.[147] La recomendación de Medina, sin embargo, fue que, para evitar confusiones, se utilizaran únicamente los vectores de precio del percentil 25 para el costeo de la CBA urbana y los del percentil 5 para el de la CBA rural y que, para el cálculo de la pobreza total, se continuara utilizando el supuesto de que el valor de la canasta ampliada (CA) era igual al de dos CBA.

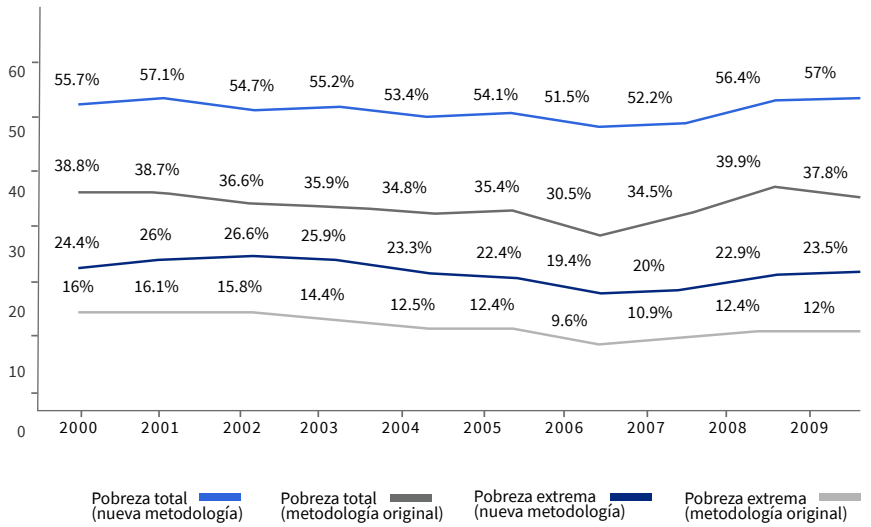
Obsérvese en la figura A que, con la aplicación de estas recomendaciones, a pesar de ser conservadoras, los datos resultantes muestran que, entre 2000 y 2009, las tasas de pobreza total, a nivel nacional,[148] eran alrededor de 20 puntos porcentuales superiores a las oficialmente reportadas; y, en el caso de las tasas de pobreza absoluta o extrema, de más de 10 puntos porcentuales.

146 El vector de precios del percentil 5 se refiere a los precios a los que adquirieron los productos incluidos en la CBA los hogares integrantes del 5 % de menores ingresos. El mismo análisis es aplicable a los vectores de precio de los otros percentiles. Lo usual es que entre más pobre es un hogar, menores son también los precios a los que compran sus alimentos.

147 Fernando Medina, «El Salvador 2000-2009: Nuevas estimaciones de pobreza y desigualdad. Resultados para discusión. República de El Salvador, Ministerio de Economía» (presentación PowerPoint, marzo de 2011).

148 Se refiere a la suma de la pobreza absoluta o extrema más la pobreza relativa.

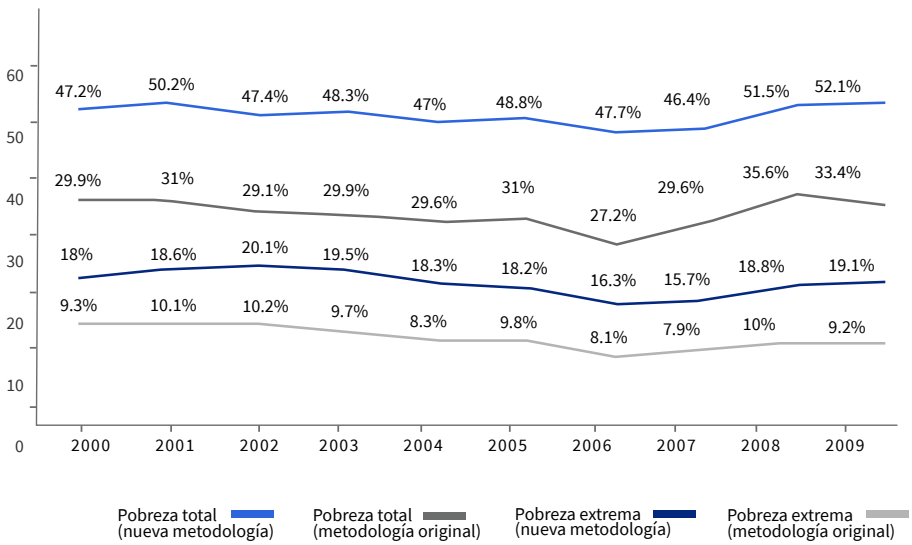
Figura A. *Evolución de la pobreza a nivel nacional.* El Salvador, 2000-2009



Fuente: Elaborado con la información de Medina, «El Salvador 2000-2009».

En el caso de la población del área urbana, con la aplicación de las recomendaciones de Medina las nuevas tasas de pobreza total también superaban en cerca de 20 puntos porcentuales a las oficialmente reportadas, pero en el caso de la pobreza extrema la diferencia, aunque siempre positiva, era ligeramente menor a los 10 puntos porcentuales (figura B).

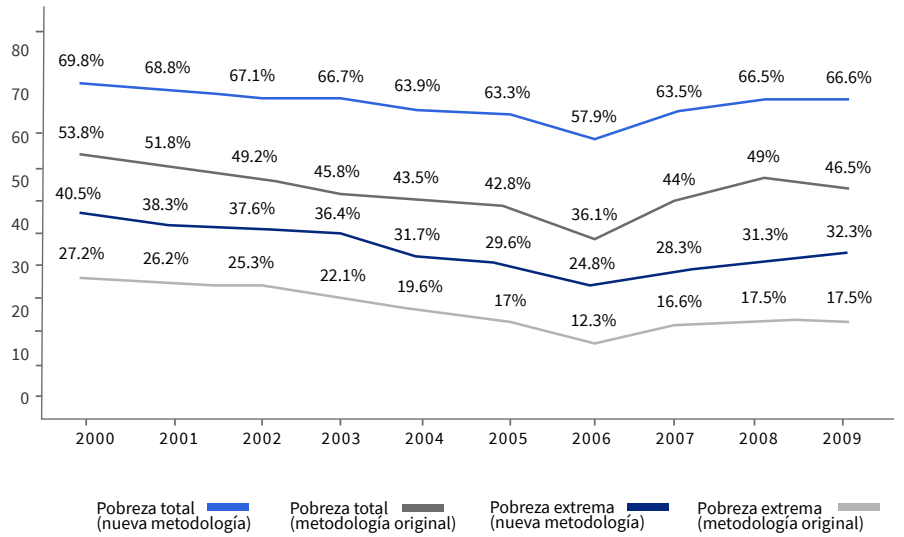
Figura B. *Evolución de la pobreza a nivel urbano.* El Salvador, 2000-2009



Fuente: Elaborado con la información de Medina, «El Salvador 2000-2009».

Finalmente, en el caso de la población rural, con la aplicación de la metodología de Medina las tasas de pobreza total resultantes en el período analizado eran, igualmente, alrededor de 20 puntos porcentuales superiores a las oficiales. En el caso de las tasas de pobreza extrema, sin embargo, las nuevas tasas eran superiores a las oficiales hasta en casi quince puntos porcentuales en algunos años (figura C).

Figura C. *Evolución de la pobreza rural.* El Salvador, 2000-2009



Fuente: Elaborado con la información de Medina, «El Salvador 2000-2009».

Otro aspecto que llamó la atención de Medina fue que a partir de 2005 se introdujeron cambios en el tratamiento del ingreso de los hogares, que podrían estar reduciendo artificialmente el valor del coeficiente de Gini y la distribución del ingreso por deciles o quintiles. En particular, notó que ese año se habían imputado ingresos a trabajadores ocupados que no reportaban remuneraciones, los cuales oscilaban entre 1 y 3 veces el salario mínimo vigente. Para 2006 y 2007 observó que se hicieron nuevos ajustes que aumentaron el ingreso medio de las familias ubicadas en la parte baja de la distribución. Al examinar su impacto, constató que, como consecuencia de esos ajustes, a partir de 2005, los hogares urbanos y rurales de los primeros deciles (es decir, los hogares más pobres) aumentaron su participación en el ingreso total (tabla A).

Tabla A. *Distribución del ingreso en hogares por deciles.* El Salvador, 2000-2009

Hogares urbanos

Decil	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	1.31	1.34	1.22	1.36	1.49	1.57	1.71	1.65	1.78	1.82
2	2.76	2.63	2.54	2.77	2.81	3.22	3.16	2.95	3.01	3.11
3	3.32	3.74	3.52	3.8	4.05	3.85	4.19	4.02	3.95	4.11
4	4.46	4.55	4.64	4.88	4.95	4.9	4.96	5.21	4.94	5.38
5	5.65	5.83	5.77	6.06	6.35	6.17	6.09	5.78	5.95	5.89
6	6.82	7.23	7.13	7.45	7.91	7.54	7.58	7.46	7.26	7.37
7	8.72	9.1	8.91	9.34	9.13	9.12	9.13	9	9.04	8.97
8	11.32	11.66	11.61	12.4	11.71	11.83	11.5	11.33	11.49	11.47
9	11.59	16.46	15.7	15.53	16.62	16.42	15.78	15.56	16.17	16.04
10	40.03	37.46	38.96	36.4	35	35.39	35.9	37.03	36.41	35.84

Hogares rurales

Decil	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	0.92	0.94	0.79	0.89	1	1.7	1.92	1.59	2.07	1.82
2	2.38	2.27	2.1	2.35	2.66	2.67	3.4	3.29	3.3	3.11
3	3.68	3.48	3.36	3.56	3.87	4.28	4.32	4.18	4.6	4.11
4	4.88	4.88	4.76	4.91	5.31	5.37	6.43	5.5	5.36	5.38
5	6.34	6.1	6.11	6.54	6.24	5.96	6.69	6.74	6.75	5.89
6	8.11	7.78	7.91	7.52	8.01	7.58	8.31	8.68	8.07	7.37
7	10.19	9.7	9.59	9.72	9.6	9.46	9.91	9.23	9.91	8.97
8	12.95	12.53	12.8	12.63	12.28	11.98	12.82	12.21	12.48	11.47
9	17.53	17.11	17.44	17.1	16.28	15.97	16.7	15.96	16.65	16.04
10	33.01	35.21	35.15	34.8	34.73	35.02	29.5	32.63	30.82	35.84

Fuente: Tomado de Medina, «El Salvador 2000-2009».

Consciente de la importancia de sus hallazgos para medir la pobreza y la desigualdad, Medina finalizaba la presentación de su estudio con el planteamiento de las siguientes preguntas: ¿Se darán a conocer los resultados del estudio? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Se adoptarán la nuevas CBA? ¿Qué valores de línea de pobreza se adoptarán? ¿Qué se hará a partir de 2011 con el tratamiento que se ha dado a los ingresos? ¿Se harán las correcciones correspondientes? Por razones desconocidas, el temor a una mejor contabilización de la pobreza y la desigualdad continuó, ya que la decisión política tomada fue ocultar el estudio. De hecho, los únicos documentos que informalmente se han podido conseguir de ese proceso son los

«Comentarios al contenido de la "CBA urbana" y "CBA rural"» de la consultora Menchú ya citados, y una presentación PowerPoint del estudio de Medina.

Entre septiembre de 2018 y febrero de 2019, a iniciativa de la Instancia de Asesoría Técnica encargada de elaborar propuestas metodológicas para medir la pobreza y la desigualdad,149 se hizo una nueva revisión de la medición de la pobreza de ingresos. Esta se centró en dos aspectos: incorporar en la medición del ingreso los subsidios al hogar por el consumo de gas, electricidad y agua, así como el valor imputado de la vivienda para aquellos hogares que no pagan alquiler; y actualizar tanto la composición como el precio de la canasta básica alimentaria (CBA). El ajuste de ingresos resultó fácil de realizar con la información proporcionada por la EHPM y generó como resultado que los subsidios y programas sociales incrementaron, en promedio, un 13 % el ingreso disponible de los hogares.150

Para actualizar el valor de la CBA, sin embargo, fue indispensable recurrir a la cooperación técnica del INCAP, cuyos expertos propusieron una sola canasta básica de alimentos con enfoque nutricional (CBAN), basada en el derecho que tienen las personas a una alimentación adecuada que satisfaga las recomendaciones nutricionales de energía, proteína, vitaminas y minerales y tomando en cuenta la cultura alimentaria de la población.151 La CBAN propuesta por el INCAP como referencia estaba integrada por 28 productos, cuyas cantidades proporcionaban por persona 2517 Kcal (108.3 % de lo recomendado) y 57.4 gramos de proteínas (129.6 % de lo recomendado), además de cantidades suficientes de vitaminas y minerales.152 El costo de dicha canasta para un hogar promedio del país, estimado en 3.59 miembros, por su parte, se estimó en USD 323.46 por mes.

A partir de la CBAN propuesta por el INCAP, en un taller de trabajo organizado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), se procedió luego a construir dos CBAN adicionales: la primera, de 27 productos en cantidades que aportaban 2461 Kcal (105.9 % del nivel recomendado) y 79.64 gramos de proteínas (130 % de lo recomendado), aunque deficiente en zinc y vitamina B 12, cuyo costo a enero de 2019 era de USD 302.14 mensuales y; la segunda, de 26 productos, que proporcionaban 2349 Kcal (101.1 % de lo recomendado) y 67.3 gramos de proteínas (117.2 % de lo recomendado),

149 El compromiso de crear esta instancia fue establecido en el artículo 44 de la *Ley de Desarrollo y Protección Social*, del 3 de abril de 2014.

150 Secretaría Técnica y de Planificación, «Nota técnica. Revisión metodológica de la medición de la pobreza monetaria» (documento inédito, GOES-SETEPLAN, 2019).

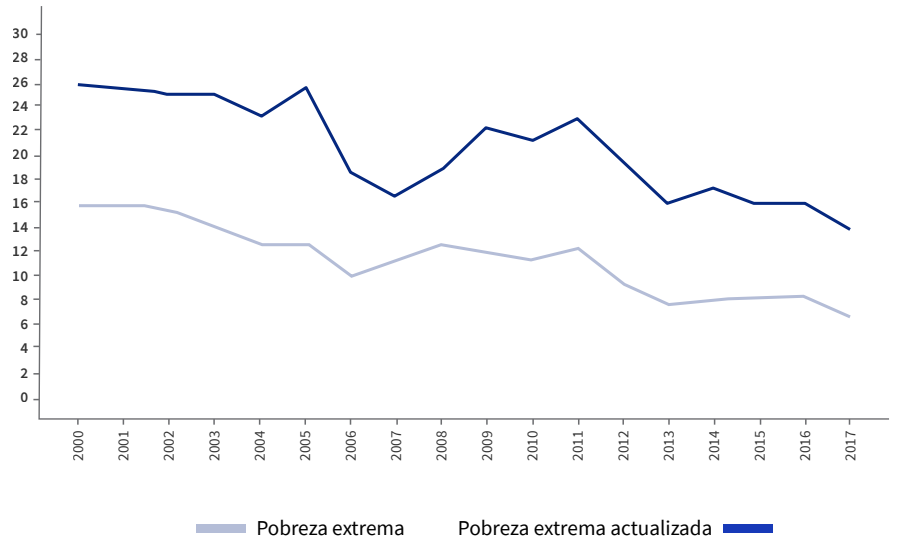
151 Humberto Méndez Cabrera y Pilar López Santisteban, «Informe taller determinación y validación canasta básica de alimentos con enfoque nutricional (CBAN). El Salvador, 2019» (El Salvador: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, febrero de 2019). Para elaborar la CBAN propuesta se utilizaron diferentes fuentes de información, tales como la EHPM 2017, la ENIGH 2005/2006, las *Recomendaciones dietéticas diarias*, elaboradas por María Teres Menchú y otros en 2012, y la *Tabla de composición de alimentos de Centroamérica* del INCAP de 2018, entre otras.

152 De acuerdo con la estructura de edades, los expertos estimaron los requerimientos nutricionales mínimos de la población en 2323 Kcal y 57.41 gramos de proteínas, los cuales no incluyen las posibles pérdidas y desperdicios.

pero deficiente en calcio (93.4 %), hierro (95.4 %), zinc (57.1 %) y vitamina B12 (65.1 %), con un costo de USD 254.73 por mes.

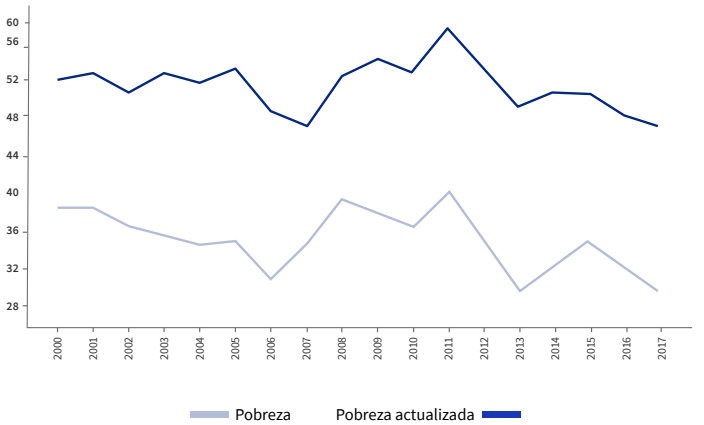
Con los ingresos de cada año ajustados por el impacto de los subsidios y programas sociales y con la reestimación del costo de la última CBAN (la de USD 254.73 mensuales) a partir del seguimiento de precios realizado por DIGESTYC, se procedió luego a reestimar pobreza absoluta para el período 2000-2017. El resultado fue que, entre esos dos años, el porcentaje de hogares pobres extremos se había reducido, pero no de 16 % a 6.2 %, como es oficialmente reconocido, sino de 26.5 % a 13.8 % (figura D). Por otra parte, manteniendo el supuesto según el cual el costo de la canasta básica ampliada (CA) era equivalente a dos veces del costo de la nueva CBAN que se adoptaría, el porcentaje de hogares pobres entre 2000 y 2017 no habría bajado de 38.8 % a 29.2 %, sino de 53.2 % a 48 % (figura E).

Figura D. *Porcentaje de hogares en pobreza extrema de acuerdo con metodología tradicional y actualizada.* El Salvador, 2000-2017



Fuente: Tomado de SETEPLAN, «Nota técnica».

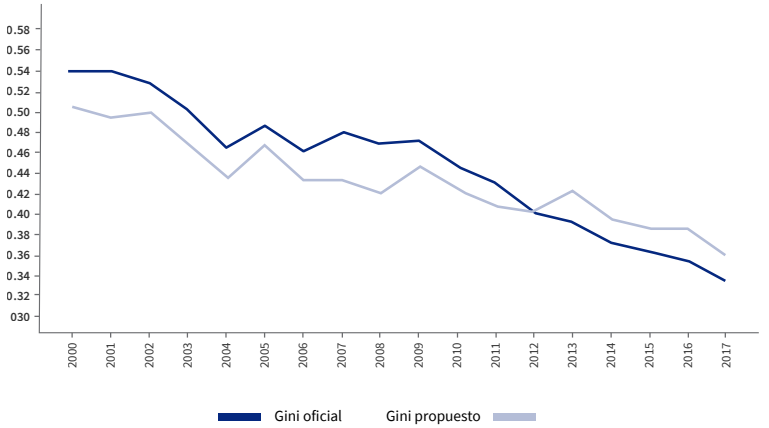
Figura E. *Porcentaje de hogares pobres de acuerdo con metodología tradicional y actualizada.* El Salvador, 2000-2017



Fuente: Tomado de SETEPLAN, «Nota técnica».

Aprovechando la corrección hecha a los ingresos, SETEPLAN también hizo ajustes a la metodología para el cálculo del coeficiente de Gini, con el propósito de ajustarla a los estándares internacionales. En concreto, se calculó a partir del ingreso per cápita del hogar, sin hacer distinción entre urbanos y rurales en su ordenamiento por nivel de ingreso y sobre la base de cada una de las observaciones de la encuesta y no a partir de deciles. Producto de ello, el valor del coeficiente de Gini entre 2012 y 2017 se vuelve superior al oficialmente reportado (figura F).

Figura F. *Coeficiente de Gini de acuerdo con metodología tradicional y actualizada.* El Salvador, 2000-2017



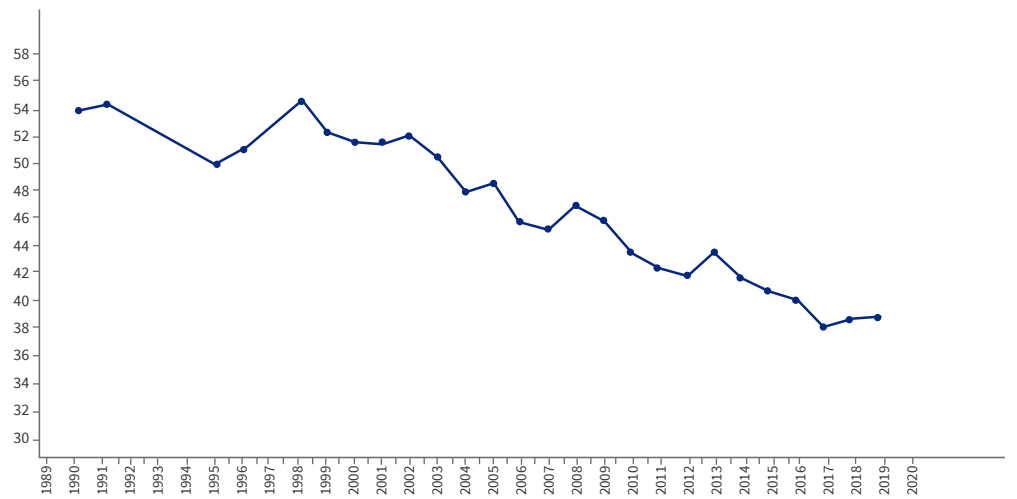
Fuente: Tomado de SETEPLAN, «Nota técnica».

Hasta ahora, sin embargo, estas nuevas metodologías de medición de la pobreza y de la desigualdad siguen sin oficializarse.

Reducción de los niveles de desigualdad

Uno de los mayores logros atribuidos a las últimas tres administraciones es la fuerte reducción en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Obsérvese en la figura 5.15 que el valor del coeficiente de Gini pasó de 0.48 en 2004 a 0.35 en 2019. Esta reducción ha sido, en principio, el resultado de las remesas (comentado en el capítulo anterior) y de las transferencias diversas a poblaciones vulnerables realizadas a través de los distintos programas sociales y subsidios (Comunidades Solidarias, paquete agrícola, subsidio al gas propano y a la energía eléctrica, paquete escolar, etc.).

Figura 5.15. *Coeficiente de Gini.* El Salvador, 2004-2019



Fuente: Elaborado con información de las encuestas de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC (varios años).

Como consecuencia de estas reducciones en el coeficiente de Gini, El Salvador es hoy uno de los países con menor desigualdad en América Latina (tabla 5.6). En una entrevista sostenida con BBC News Mundo, Luis Felipe López-Calva, director de la Oficina para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sostiene, sin embargo, que otra razón por la que ha disminuido la desigualdad en El Salvador es la caída en los salarios, especialmente de quienes tienen educación universitaria, lo cual no es una buena señal. Para él, lo ideal sería

ver una caída de la desigualdad con aumento de salarios para todos, pero cuando eso no ocurre, la disminución de la desigualdad no es una señal de que el país en su conjunto esté mejor.[153]

Tabla 5.6. *Coeficiente de Gini.* América Latina, 2002 y 2019

País	2002	2019
Argentina	49.8	40.0
Bolivia	61.2	43.0
Brasil	57.9	53.8
Chile	50.7	45.4
Colombia	56.7	52.9
Costa Rica	49.7	48.5
República Dominicana	49.8	43.2
Ecuador	53.8	45.6
El Salvador	51.4	40.6
Honduras	53.2	49.4
México	50.6	46.4
Panamá	57.2	49.9
Paraguay	58.4	47.3
Perú	54.4	42.9
Uruguay	47.4	39.2

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2020.*

En respaldo al comportamiento del coeficiente de Gini, la información contenida en la tabla 5.7 muestra que, entre 2004 y 2019, el 20 % de hogares más ricos redujeron su participación en la distribución del ingreso nacional del 50.6 % al 46.1 %; mientras que el 20 % de hogares más pobres, el 30 % bajo la mediana y el 30 % sobre la mediana, lo aumentaron a 5.5 %, 17.3 % y 31.1 %, respectivamente.

153 Cecilia Barría, «Desigualdad en América Latina: los países en los que más ha disminuido (y la paradoja del que más la ha reducido)». *BBC News Mundo*, 25 de noviembre de 2019, https://www.bbc.com/mundo/noticias-50255301.

Tabla 5.7. *Distribución del ingreso.* El Salvador, 2004-2019

Estructura de distribución del ingreso				
Año	20 % más pobre	30 % bajo mediana	30 % sobre mediana	20 % más alto
2004	3.6	15.5	30.3	50.6
2012	4.9	16.3	30.4	48.4
2017	5.9	17.5	30.7	45.9
2019	5.5	17.3	31.1	46.1

Fuente: Elaborado con información de la encuesta de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC (varios años).

Debe tenerse en cuenta que los estudios de 2008 y 2018 encomendados por el gobierno para revisar las metodologías de cálculo de la pobreza y la desigualdad, citados en el recuadro 5.1, concluían que los valores del coeficiente de Gini eran mayores que los oficialmente reportados.

Estancamiento en desarrollo humano y menores progresos en los indicadores sociales

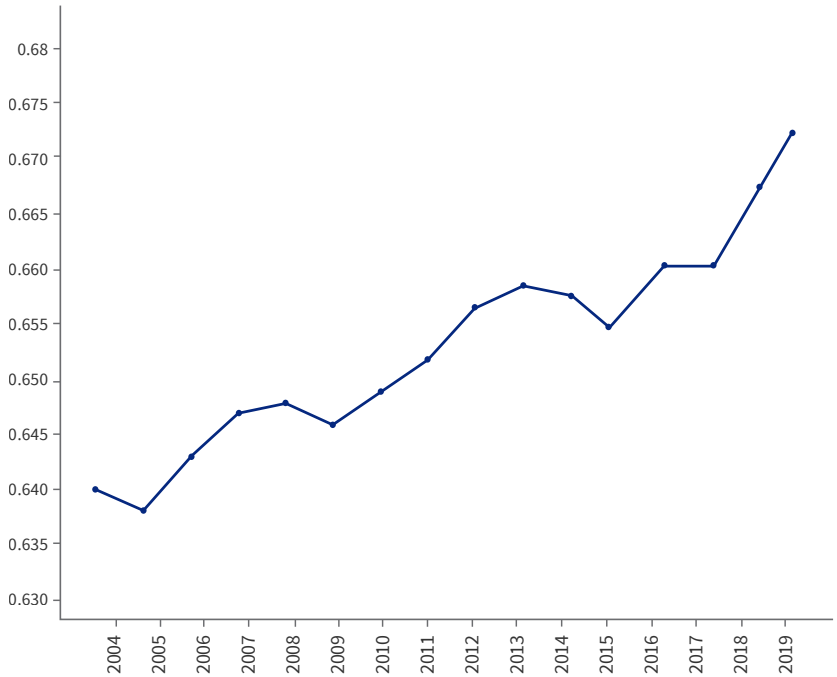
En respaldo al argumento de que la pobreza y la desigualdad podrían estar siendo subestimadas, el comportamiento del índice de desarrollo humano (IDH) muestra que El Salvador pasó de una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4 % en el valor de este indicador durante el período 1990-2004 (una de las más altas en América Latina), a una de apenas 0.3 % durante el período 2004-2019 (figura 5.16). Esto significa que el valor del indicador a nivel acumulado aumentó 22 % durante el primer período y solamente 5.3 % en el segundo.

De igual manera, entre 2004 y 2019, aunque hubo progresos en los principales indicadores sociales, estos fueron menores que los registrados entre 1989 y 2004, tal como se evidencia a continuación:

- En el ámbito de la educación, la tasa de alfabetización de personas entre 15 y 24 años aumentó de 93.8 % a 98 %; el porcentaje de estudiantes que inician el primer grado y finalizan el sexto, de 88 % a 90 %, y la escolaridad promedio, de 5.6 a 7.1 años. Además, la tasa de analfabetismo de personas de 10 años o más disminuyó de 15.9 % a 10 %; mientras que las tasas de deserción y de repitencia en educación básica se redujeron de 6.9 % a 6 % y de 5.8 % a 3.5 %, respectivamente. Donde sí hubo un retroceso fue en la tasa neta de matriculación en educación primaria, que disminuyó de 93 % a 86 %.

- En el área de salud, la tasa bruta de mortalidad se redujo de 7.4 por cada mil habitantes a 7; la tasa de mortalidad infantil, de 22.1 a 11.4; y la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años, de 19 a 13.3 por mil nacidos vivos. De igual manera, el porcentaje de personas subalimentadas bajó de 9.3 % a 9 %; la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla por edad) entre menores de cinco años disminuyó de 14.5 % a 13 %, mientras que la desnutrición global (bajo peso por edad) en ese mismo grupo de edades disminuyó de 8.6 % a 5 %.
- Además, el porcentaje de hogares en situación de déficit habitacional, tal como se contabiliza oficialmente, se redujo de 34.8 % a 26.1 %; mientras que el porcentaje de población con acceso a agua potable por conexión domiciliar ha aumentado de 75.0 % a 90 % en el mismo período.

Figura 5.16. *Tendencias del índice de desarrollo humano.* El Salvador, 2004-2019



Fuente: PNUD, *Índices e indicadores de desarrollo humano…; Informe sobre desarrollo humano 2019…; e Informe sobre desarrollo humano 2020...*

Permanencia de altos niveles de subutilización laboral y baja capacidad de generación de trabajo decente

Como se señaló en el capítulo anterior, una de las principales expectativas del presidente Francisco Flores, de alguna manera compartida por Saca, era que el TLC con Estados Unidos (DR-CAFTA) generara de inmediato más de 100 mil empleos y que el mercado laboral absorbiera a todos los jóvenes. Mauricio Funes, por su parte, ofreció implementar un programa denominado Fábrica de Empleos, adquiriendo el compromiso de generar al menos 250 000 nuevos empleos decentes, temporales y permanentes, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública.[154] Finalmente, Salvador Sánchez Cerén se comprometió a aumentar en 5 % la cobertura de la seguridad social.[155]

Los resultados obtenidos durante las tres administraciones, sin embargo, también estuvieron muy lejos de lo esperado en este ámbito. Durante la administración Saca (2004-2009), por ejemplo, los empleos formales que se generaron por año fueron solo 16 011 (80 055 en el quinquenio); en la administración Funes (2009-2014), dicha cifra cayó a 14 723 (73 615 en el quinquenio); y en la administración Sánchez Cerén (2014-2019), a 11 324 (62 962 en el quinquenio). En los tres casos, los empleos formales creados estuvieron muy por debajo de los 50 000 por año que se necesitan para absorber el aumento anual de la fuerza laboral, medido según el crecimiento de la PEA.[156]

Como consecuencia de esta baja capacidad de creación de empleos formales, pese a que la migración internacional sigue siendo muy elevada (figura 5.22), las tasas de subutilización laboral en el país durante el periodo de las digresiones populistas continuaron siendo muy altas. Obsérvese en la figura 5.17 que, entre 2004 y 2019, la tasa de subempleo aumentó de 45.2 % a 53.9 %, mientras que la tasa de desempleo disminuyó de 6.8 % a 6.3 %; como consecuencia de ello, la tasa de subutilización laboral aumentó de 52 % en el primer año a 60.2 % en el último. Por otra parte, la tasa de trabajo decente (trabajadores que reciben una remuneración igual o superior al costo de la canasta básica, gozan de un contrato de trabajo y tienen acceso a seguridad social) aumentó del 17.6 % de la PEA en 2004 a 22.4 % en 2019.

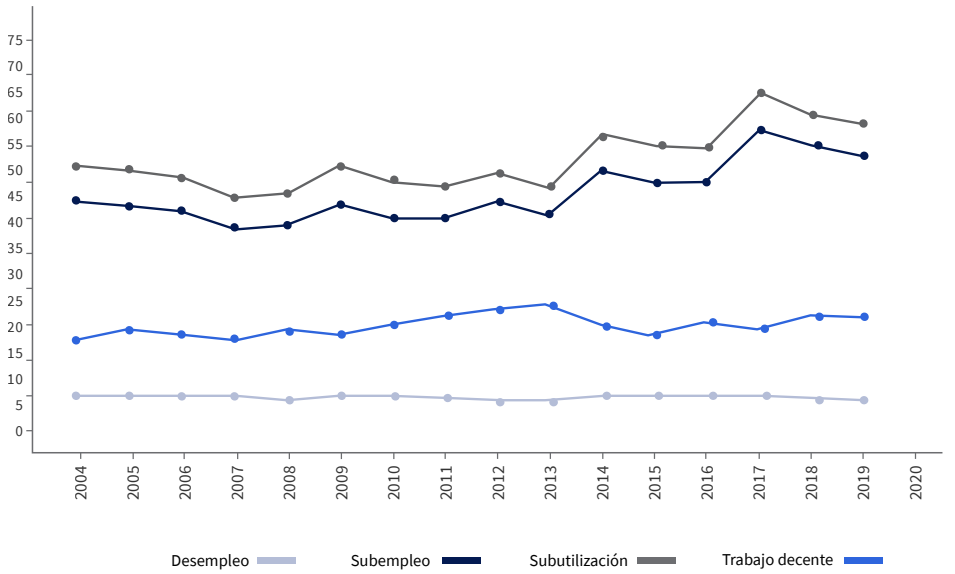
154 GOES, *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014.*

155 GOES, *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019.*

156 Es conveniente señalar que esos 50 000 empleos requeridos no incluyen a los que migran. Si en el aumento de la PEA se sumaran a los que se van del país, el aumento anual de la PEA sería de más de 75 000 personas.

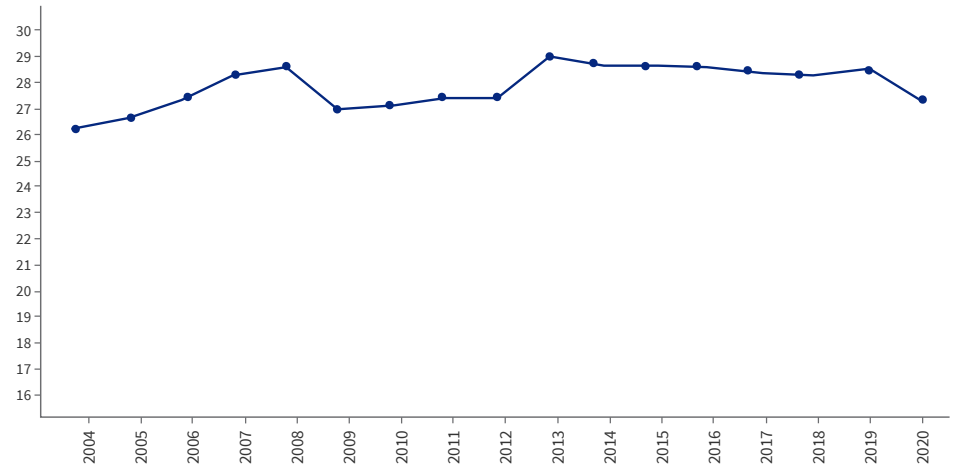
Finalmente, llama la atención que en el período 2004-2019 el porcentaje de trabajadores con cobertura de seguridad social no experimentó mayores modificaciones (figura 5.18).

Figura 5.17. *Situación laboral de integrantes de la PEA.* El Salvador, 2004-2019



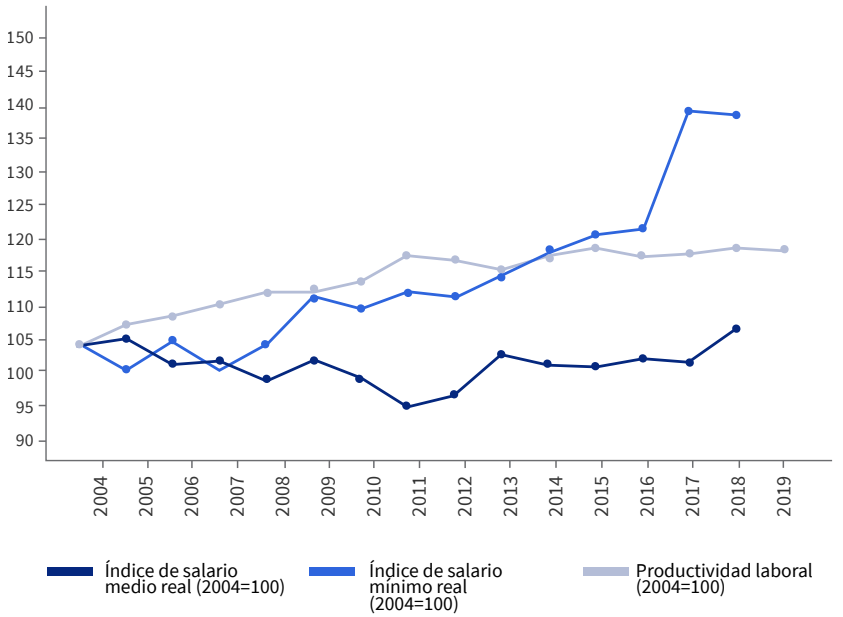
Fuente: Elaborado con información de la encuesta de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC (varios años).

Figura 5.18. *Cotizantes efectivos del ISSS.* El Salvador, 2004-2009 (Como porcentaje de la PEA)



Fuente: Elaborado con información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Figura 5.19. *Crecimiento de la productividad e índices de salarios reales.* El Salvador, 2004-2019 (2004 = 100)



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Trabajo y DIGESTYC.

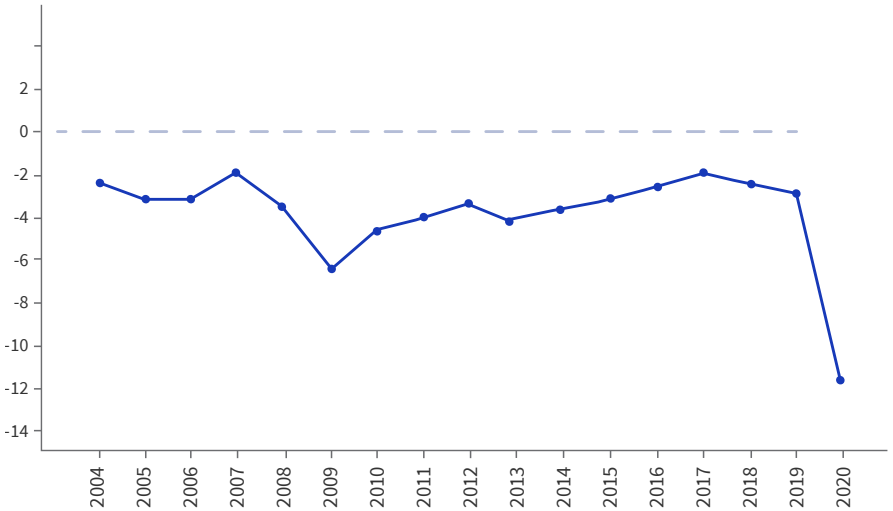
Un aspecto muy positivo, sin embargo, es que entre 2004 y 2019, pese a que el crecimiento de la productividad laboral fue más bajo que el período 1989-2004, tanto los salarios mínimos como los salarios medios reales aumentaron (figura 5.19), favoreciendo una mejor distribución del ingreso. En el caso de los salarios mínimos reales de la industria y el comercio el aumento fue tal que para 2018 no solo habían recuperado la pérdida de poder adquisitivo experimentada durante los primeros 15 años de vigencia del modelo neoliberal, sino que incluso eran 39.7 % más altos que en 2004. En el caso de los salarios medios reales, también hubo una recuperación, pero apenas de 3 % entre 2004 y 2019.

Deterioro de las finanzas públicas

Un aspecto, en principio, positivo ocurrido entre 2004 y 2019 es que la carga tributaria (ingresos tributarios/PIB) aumentó de 13.3 % el primer año a 17.5 % en el último. Además, la mayor contribución a ese incremento provino de los impuestos directos (del impuesto sobre la renta, en particular), que pasaron de aportar el 29.9 % de los ingresos tributarios en el primer año al 42.4 % en el último. Lamentablemente,

pese al aumento de la carga tributaria, los problemas fiscales del país, lejos de reducirse, se han agudizado. En la figura 5.11 se mostraba que, a lo largo de esos 15 años, la deuda pública aumentó en más de 20 puntos porcentuales del PIB, colocándose dentro de una clara tendencia hacia la insostenibilidad. Esto se debió, por supuesto, a que el gasto público (particularmente en subsidios, programas sociales y remuneraciones) aumentó más que los ingresos tributarios, registrándose niveles de déficit fiscal relativamente elevados (figura 5.20).

Figura 5.20. *Déficit fiscal, incluyendo pensiones y fideicomisos.* El Salvador, 2004-2019
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Reserva.

Por otra parte, la calidad del gasto continuó siendo muy deficiente, con insuficiente inversión en desarrollo humano (gasto en salud, educación, vivienda y trabajo), capital físico y políticas sectoriales, por un lado; y elevados gastos en administración, servicio de la deuda pública, defensa y seguridad, por el otro. Prueba de ello, es la alta participación que tienen dentro de la estructura del gasto, el rubro denominado «Otros gastos», en donde se incluyen las erogaciones hechas para el funcionamiento de la diversidad de entidades creadas como respaldo de algunas políticas simbólicas o inspiradas en el enfoque de derechos, antes mencionadas (tabla 5.8).

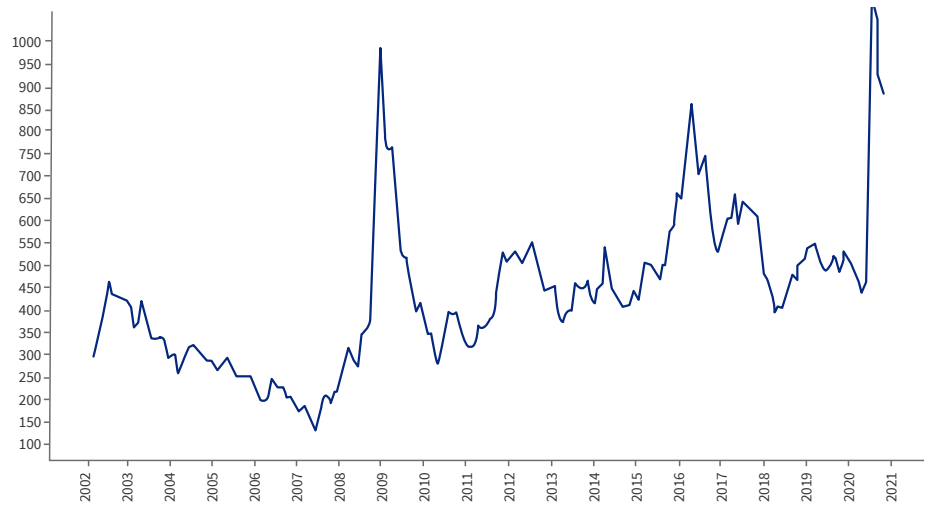
Tabla 5.8. *Composición promedio de los ingresos tributarios y de los gastos del gobierno central.* El Salvador, 2004-2019 (En porcentajes)

Ingresos		Gastos	
Rubro	**%**	**Rubro**	**%**
Rentas de importación	5.0	Agricultura	1.0
Rentas de exportación	0.0	Defensa y seguridad	10.8
Renta de licores	1.5	Servicio de la deuda	21.5
Papel sellado y timbres	51.0	Fomento/obras públicas	4.8
Impuestos directos	38.6	Instrucción/educación	16.9
• Impuesto sobre la renta	38.0	Beneficencia/salud	10.6
Otros tributos	3.3	Otros	34.4
Total	**100.0**	**Total**	**100.0**

Fuente: Elaborado con información de los informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda (varios números).

Por otra parte, como consecuencia de este manejo inadecuado de las finanzas públicas, el riesgo país de El Salvador, medido a través del índice de bonos para mercados emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés), se ha deteriorado fuertemente. Obsérvese en la figura 5.21 que, durante los primeros años de la administración Saca (2004-2019), la tendencia del EMBI, con altibajos, fue hacia la disminución, llegando a un mínimo de 115 puntos en junio de 2004; sin embargo, desde entonces hasta la fecha, la tendencia se ha invertido, siempre con altibajos, alcanzando picos de hasta 889 puntos en diciembre de 2008 y de 778 en febrero de 2016. En abril y mayo de 2020, luego de iniciar la pandemia del COVID 19 y como consecuencia de las fuertes diferencias entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para la contratación de nuevos préstamos, el EMBI registró nuevos repuntes, alcanzando casi 1000 puntos.

Figura 5.21. *Sobretasas del índice de bonos de mercados emergentes* (EMBI spreads). El Salvador, 2002-2020 (100 puntos igual a 1 %)



Fuente: Elaborado con información del Banco Mundial (https://databank.worldbank.org/).

Continuación de la migración en condiciones cada vez más adversas

Entre 2005 y 2019, la búsqueda de oportunidades económicas, la violencia pandilleril y la reunificación familiar se han posicionado como las causas mayormente invocadas por los miles de jóvenes, familias enteras y hasta niños no acompañados que toman la decisión de emigrar.[157]

Estimaciones realizadas a partir de la información contenida en la *Encuesta nacional de migración y remesas El Salvador 2017* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),[158] indican que, de las aproximadamente 2.5 millones de personas nacidas en El Salvador que residían en el extranjero, el 17 **%** (425 000) habían emigrado entre 2005 y 2009 y un 44 **%** adicional (1.1 millones) entre 2010 y 2017 (figura 5.22).[159] Esto indicaría que, durante los últimos años, la migración ha aumentado, a

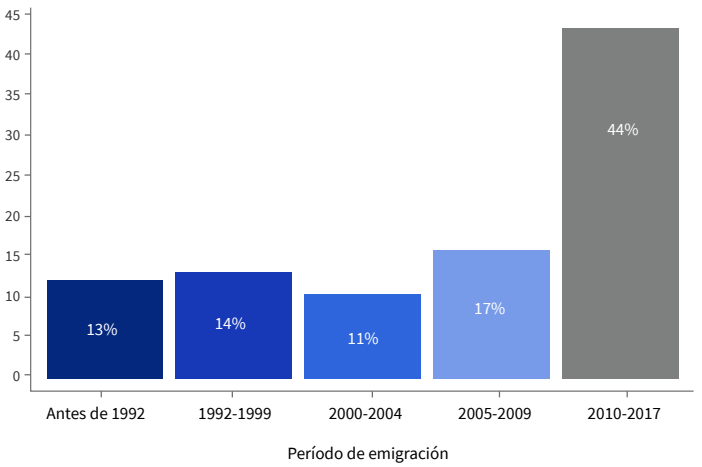
157 FES, *¿Irse? ¿Quedarse? ¿Volver? Dinámicas migratorias y su efecto en la educación de los salvadoreños* (San Salvador: Fundación para la Educación Superior, 2019).

158 OIM, *Encuesta nacional de migración y remesas El Salvador 2017* (Organización Internacional para las Migraciones, 2017), https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes2017/EmiRem2017.pdf.

159 Esta cifra de 2.5 millones de migrantes probablemente está subestimada, ya que, para efectos de la encuesta, se considera migrante a toda persona reportada por un hogar salvadoreño que se encuentra actualmente viviendo en el extranjero. Sin embargo, hay muchos migrantes, especialmente de las primeras olas migratorias que, por haber logrado reunificar sus familias o por ya no tener familiares cercanos en El Salvador, no son considerados «parte» de ningún hogar en el país.

pesar de que se han endurecido las políticas migratorias en los Estados Unidos,[160] y de que se han incrementado tanto los riesgos durante el trayecto como los costos monetarios para migrar. En el capítulo anterior se señalaba que entre 1980 y 2005 la migración estuvo aumentando hasta llegar a aproximadamente 60 000 personas por año; entre 2005 y 2009, sin embargo, habría aumentado a 85 000 personas por año; mientras que, de 2010 a 2017, se habría elevado aún más, llegando a 137 500 personas por año, es decir, un poco más del 2 % del total de la población residente en el país.

Figura 5.22. *Año de migración de los migrantes.* El Salvador, años selectos



Fuente: Elaborado por la FES, *¿Irse? ¿Quedarse? ¿Volver?* a partir de la *Encuesta nacional de migración y remesas 2017* de OIM.

No cabe duda, por lo tanto, de que el modelo de promoción de exportaciones de mano de obra en el que se convirtió el modelo neoliberal iniciado en 1989 continúa vigente en El Salvador. Junto a él, se mantienen también el círculo vicioso en la economía y el círculo vicioso de la violencia descritos al final del capítulo anterior (figuras 4.26 y 4.27). En cuanto a la relevancia de las remesas, obsérvese en la tabla 5.9 que, para 2019, su valor fue equivalente al 20.9 % del PIB, al 118.4 % de las exportaciones (sin maquila), al 49.9 % de las importaciones, a casi 9 veces el valor de la inversión extranjera directa, al 124.5 % de la carga tributaria, al 84 % del presupuesto general de la nación, a 3.4 veces el valor del gasto público en salud y educación, y al 86.2 % de la brecha comercial.

160 FES, *¿Irse? ¿Quedarse? ¿Volver?* En Estados Unidos, según estimaciones hechas por la FES, a partir de la encuesta de la OIM, reside el 92 % de los migrantes.

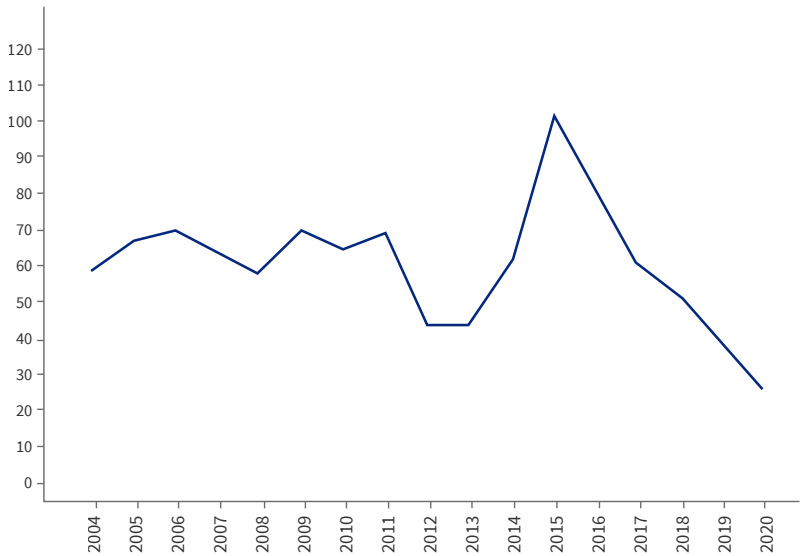
Tabla 5.9. *Importancia macroeconómica de las remesas.* El Salvador, 2019

Variable	Millones de USD	Remesas como porcentaje de
Remesas	5655.8	
PIB	27 022.6	20.9
Exportaciones (sin maquila)	4777.6	49.9
Importaciones (sin maquila)	11 337.6	118.4
Brecha comercial	6560.0	86.2
Inversión extranjera directa	636.2	889.0
Carga tributaria	4543.1	124.5
Presupuesto	6733.2	84.0
Gasto social	1681.7	336.6

Fuente: Elaborado con información del BCR y del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, como evidencia de la continuación del círculo vicioso de la violencia, obsérvese que, pese a los planes Mano Dura, Súper Mano Dura y al creciente involucramiento de la Fuerza Armada en tareas de seguridad, la tasa de homicidios en el país continúa siendo una de las más altas del mundo, aunque en 2019 registró una disminución importante (figura 5.23).

Figura 5.23. *Tasa de homicidios.* El Salvador, 2004-2020 (Por 100 000 habitantes)



Fuente: Elaborado con información de la PNC y DIGESTYC.

Bibliografía

Aguilar, Jeannette. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018.* San Salvador: Heinrich Böll Stiftung, 2019. https://sv.boell.org/es/node/241.

Aguilar, Óscar. «Análisis del programa presidencial territorios en progreso en la bahía de Jiquilisco». En *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina, ¿Qué nos muestra la experiencia?* ed. por Julio Berdegué, Constanza Christian y Arilson Favareto (Buenos Aires: Editorial Teseo, 2020), https://www.teseopress.com/desarrolloterritorial/.

Artiga, Álvaro. «Otra vez, una puerta se ha entreabierto». *Noticias UCA,* 1 de julio de 2019. https://noticias.uca.edu.sv/articulos/otra-vez-una-puerta-se-ha-entreabierto.

Banco Mundial. *El Salvador: desarrollos económicos recientes en infraestructura-Informe estratégico (REDI-SR). Provisión de servicios de infraestructura en El Salvador: combatiendo la pobreza, reanudando el crecimiento.* Washington D.C.: Banco Mundial, 2006.

Barría, Cecilia. «Desigualdad en América Latina: los países en los que más ha disminuido (y la paradoja del que más la ha reducido)». *BBC News Mundo,* 25 de noviembre de 2019, https://www.bbc.com/mundo/noticias-50255301.

Bergmann, Adrian. «Homicidios en El Salvador y América Central, 1912-2012». Documento publicado por el autor. 2015. http://dx.doi.org/10.13140/2.1.2237.9842

BID. «Ciudad Mujer: Esperanza para mujeres salvadoreñas», 6 de junio de 2011, https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-06/ciudad-mujer-en-el-salvador%2C9369.html.

Britto, Tatiana Feitosa de. *Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador, Red Solidaria.* Brasilia: Centro Internacional de Pobreza, PNUD, 2008. https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=565.

Bustelo, Monserrat, Sebastián Martínez, Michelle Pérez Millard y Julio Rodríguez Silva. *Evaluación de impacto del proyecto Ciudad Mujer en El Salvador.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2016. https://bit.ly/3KmyDLC.

CEPAL. «Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria) (2005-)». *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.* https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=16.

CEPAL. *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001. Addendum al documento de evaluación del terremoto del 13 de enero.* México, D.F.: Comisión Económica para América Latina, 2001. https://bit.ly/3LLWEfl.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2020.* Comisión Económica para América Latina. Santiago, 2021. https://bit.ly/3jmVivb.

Comisión Multidisciplinaria. *Contrarrestando el impacto de la crisis internacional sobre los hogares salvadoreños. Recomendaciones de la Comisión Multidisciplinaria.* San Salvador: Comisión Multidisciplinaria, 2008. https://bit.ly/3jcowgx.

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. *Seguridad y paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador.* San Salvador: Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007. https://bit.ly/35Vu0t2.

CONED. *Plan El Salvador Educado. Por el derecho a una educación de calidad.* San Salvador: Consejo Nacional de Educación, 2016.

Consulta Mitofsky. *Evaluación del gobierno, El Salvador. Encuesta nacional en viviendas.* 9 de mayo de 2009.

Dada Hirezi, Héctor. «La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos». *Revista Teoría y Praxis* 16, n.° 32 (enero-junio 2018): 45-103. https://doi.org/10.5377/typ.v0i32.6391.

FES. *¿Irse? ¿Quedarse? ¿Volver? Dinámicas migratorias y su efecto en la educación de los salvadoreños.* San Salvador: Fundación para la Educación Superior, 2019.

FISDL. *Memoria de labores.* 2008. http://www.fisdl.gob.sv/documentos/memoria%202008.pdf.

FLACSO, MINEC y PNUD. *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. El Salvador.* San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

FLACSO. *Mapa de pobreza: política social y focalización* (tomos 1 y 2). San Salvador: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, 2005.

Flores, Francisco. «El Salvador's secret: Freedom and opportunity cure poverty». *Acton Institute,* 26 de octubre de 2005. https://www.acton.org/node/3654.

FUSADES. *Soluciones sociales y reformas económicas: El Salvador, Estrategia 94-99.* San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 1994. https://fusades.org/publicaciones/estrategia-quinquenal-1994-soluciones-sociales-y-reformas-economicas-el-salvador-estrategia-94-99.

Giralt, Ana. «Salguero Gross se separa de ARENA». *El Diario de Hoy,* 15 de diciembre de 2001. http://archivo.elsalvador.com/noticias/2001/12/15/NACIONAL/nacio5.html.

Gobierno de El Salvador. *Informe final «Evaluación de procesos del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) en los Municipios Pilotos».* San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010.

GOES. *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014.* San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010.

GOES. *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro.* San Salvador, enero de 2015.

Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). *Tabla de composición de alimentos de Centroamérica.* Guatemala, 2018, 3ª. ed.

Instituto Nacional de la Juventud. *Manual operativo del programa de empleo y empleabilidad juvenil «Jóvenes con todo»* (marzo 2019). https://bit.ly/3NVcDty.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). *Encuesta de preferencias políticas para las elecciones legislativas, municipales y presidenciales 2009.* San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, octubre de 2008. https://bit.ly/3JpnR5L.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). *La opinión pre-electoral de los salvadoreños: una encuesta de opinión pública.* San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1988. http://hdl.handle.net/11674/237.

ISDEMU. *Informe sobre el estado y situación de la violencia contra las mujeres en San Salvador.* San Salvador: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, 2017.

Krauze, Enrique. *El pueblo soy yo.* México: Editorial Debate, 2019.

Laclau, Ernesto. *La razón populista.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1985.

Lemus, Efrén. «La publicidad secreta de Funes». *El Faro*, 2 de enero de 2012. https://elfaro.net/es/201112/noticias/6897/La-publicidad-secreta-de-Funes.htm.

Martel, Roxana. «Las maras salvadoreñas». En *Las maras. Identidades juveniles al límite,* coord. por José Manuel Valenzuela, Alfredo Nateras Domínguez y Rossana Reguillo Cruz, 83-125. México: El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma Metropolitana, Casa Juan Pablos, 2007.

Martínez Martínez, German. «El populismo y la izquierda latinoamericana. Entrevista con Ernesto Laclau». *Revista Nexos,* 23 de noviembre de 2014. http://www.nexos.com.mx/?p=23342.

Medina, Fernando. «El Salvador 2000-2009: Nuevas estimaciones de pobreza y desigualdad. Resultados para discusión». República de El Salvador, Ministerio de Economía. Presentación PowerPoint. Marzo de 2011.

Menchú, María Teresa, Benjamín Torún y Luis G. Elías. *Recomendaciones dietéticas del INCAP.* Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, 2012, 2.a ed.

Menchú, María Teresa. «Comentarios al contenido de la "CBA urbana" y "CBA rural", usadas actualmente por el Ministerio de Economía de la República de El Salvador». Documento inédito. San Salvador, 2009.

Méndez Cabrera, Humberto y Pilar López Santisteban. «Informe taller determinación y validación canasta básica de alimentos con enfoque nutricional (CBAN). El Salvador, 2019». El Salvador: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, febrero de 2019.

MINEC, DIGESTYC. *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2005/2006* (San Salvador, 2008).

MINEC. *Política Nacional de Fomento, Diversión y Transformación Productiva de El Salvador.* San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador, 2014.

MINED. *Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos.* San Salvador: Ministerio de Educación, 2005.

Ministerio de Hacienda. *Informe de ejecución presupuestaria del Estado, segundo semestre de 2018.* San Salvador, 2019. https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2018-2DOSE.pdf.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe de país. Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Salvador.* El Salvador, 2015. https://bit.ly/3jgfC1r.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Política institucional de igualdad y no discriminación.* San Salvador, 2018.

MOPTVDU. *El desempeño logístico: marco actual política integrada de movilidad y logística para el desarrollo productivo y la facilitación del comercio.* San Salvador: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, julio 2017.

OCDE, CEPAL, CIAT, BID. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.* 2021. https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf.

OHCHR. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006. https://bit.ly/37tW9re.

OIM. *Encuesta nacional de migración y remesas El Salvador 2017.* Organización Internacional para las Migraciones, 2017. https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes2017/EmiRem2017.pdf.

País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009. Sin lugar, sin fecha. https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/97882/download.

Peña, Fátima. «Y el presidente decidió conversar de…». *El Faro,* 3 de marzo de 2014. https://elfaro.net/es/201403/noticias/14905/.

PNUD. *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010.* San Salvador: Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos, 2009.

PNUD. *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2000.* Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-Prensa, 2000. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2001.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003. https://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2003.html.

Portal de Transparencia. «Sede de "Jóvenes con Todo" abre puertas en Soyapango». 2016. http://www.injuve.gob.sv/sede-de-jovenes-con-todo-abre-puertas-en-soyapango/.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española* (actualización 2020). https://www.rae.es/.

Rivera Ocampo, Roberto. *Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares para Estudiantes de Educación Parvularia y Básica de Centros Educativos Públicos. Documento conceptual*. San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013. http://informativo.mined.gob.sv:8090/DNP/GPE/DPlan/programas-institucionales/Programa-de-Dotacion-de-Uniformes--Zapatos-y-Utiles-Escolares.pdf.

Sánchez, Margarita. «Quiero reducir la pobreza extrema a la mitad». *El Diario de Hoy*, 5 de marzo de 2005.

Secretaría de Inclusión Social. *Memoria de labores junio 2016 a mayo 2017.* https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/memorias-de-labores.

Secretaría de Inclusión Social. *Memoria de labores junio 2017 a mayo 2018.* https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/memorias-de-labores.

Secretaría Técnica de la Presidencia. *Comunidades Solidarias. Documento base.* San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2012.

Secretaría Técnica y de Planificación. «Nota técnica. Revisión metodológica de la medición de la pobreza monetaria». Documento inédito. GOES-SETEPLAN, 2019.

Silva Hernández, Héctor. «Jóvenes con Todo vale la pena». *El Faro.* 13 de septiembre de 2018. https://elfaro.net/es/201809/columnas/22452/J

Sorto Rivas, Francisco. «Análisis de la reforma al sistema de ahorro para pensiones». *Akademos,* 1, n.º 28 (2017): 9-49. https://doi.org/10.5377/akademos.v1i28.6157.

STP, MINEC, BCR, MAG y ASI. *Política Industrial 2011-2024.* San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Economía, Banco Central de Reserva, Ministerio de agricultura y Ganadería y Asociación Salvadoreña de Industriales, 2011.

Superintendencia de Pensiones. *El sistema de ahorro para pensiones, 10 años después de su existencia.* San Salvador: Superintendencia de Pensiones, 2008.

Transparencia Activa. «Invertirán $4.2 millones para segunda fase del programa PATI». 2012. https://www.transparenciaactiva.gob.sv/destinaran-4-2-millones-para-segunda-fase-del-programa-pati-2.

UNICEF, Save The Children, Plan Internacional y FIECA. *Niñez en El Salvador: Estado actual y perspectivas. Lineamientos para una política de atención y desarrollo integral de la primera infancia.* San Salvador: 2009. https://bit.ly/3DSMu9O.

6

Balance general de los modelos económicos aplicados en El Salvador

Tal como se ha expuesto en los capítulos anteriores de este libro, desde su constitución como república independiente, en El Salvador se han puesto en marcha tres modelos de desarrollo: el agroexportador (MAE), el de industrialización por sustitución de importaciones (MISI) y el de promoción de exportaciones y atracción de inversiones (MPE), que terminó convirtiéndose en un modelo exportador de mano de obra. Además, ha habido períodos sin un modelo de desarrollo propiamente dicho, como el de los años ochenta cuando hubo una economía de guerra, en que las prioridades estuvieron definidas por el conflicto armado. Por otra parte, de 2004 a la fecha, aunque continúa el MPE, crecientemente se han puesto en marcha estrategias y políticas tendientes a ganarse la simpatía de la población, pero no con el propósito de generar condiciones para mejorar de manera sostenida su bienestar; por lo anterior, se ha calificado este período como de digresiones populistas.

En este capítulo se hace un balance de lo ocurrido en esos cinco períodos, centrando la atención en el comportamiento de indicadores relacionados con dos aspectos: los resultados socioeconómicos y los principales fallos ante la aspiración de construir un país de desarrollo humano alto. Al examinar en detalle el desempeño de estos indicadores en los dos siglos de vida independiente, la principal conclusión que se deriva es que ninguno de los modelos aplicados ha sido capaz de crear bases sólidas para establecer un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico, que se traduzca en un mejoramiento robusto y sostenido del bienestar de la población. No obstante, como se verá a continuación, esto no significa que, durante los doscientos años examinados, el país no haya registrado progresos importantes ni mucho menos que los avances hayan sido similares en cada modelo.

Comportamiento de algunos indicadores socioeconómicos

Salud

La salud y el bienestar están estrechamente relacionados. Tanto es así que cuando se le pregunta a alguien cómo está, su respuesta más frecuente suele vincularse al estado de salud. A ello probablemente se debe que en 1946 la Organización Mundial de la Salud (OMS) conceptualizó la salud como «un completo estado de bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o incapacidad».[1]

No es casual, por lo tanto, que para Amartya Sen la salud constituya una de las cinco libertades instrumentales necesarias para el desarrollo,[2] como tampoco sorprende que contar con la oportunidad de tener una vida prolongada y saludable sea una de las tres dimensiones usadas para la construcción del índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los principales indicadores relacionados con la posibilidad de vivir una vida prolongada y saludable son los siguientes: la esperanza de vida al nacer, la tasa bruta de mortalidad, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad materna, la tasa de mortalidad de los menores de 5 años, las tasas de morbilidad, los porcentajes de la población que refiere tener una salud razonablemente buena, los porcentajes de población de 15 años o más satisfecha con su vida social, entre otros.

En El Salvador, los indicadores de esta naturaleza correspondientes al siglo XIX son muy escasos, aunque suficientes para comprender que la situación prevaleciente era desastrosa.[3] El MINED, por ejemplo, destaca que era tan reducido el porcentaje de población longeva que, en el censo de 1858, no se diferenció un estrato para las personas mayores de 50 años.[4] Por su parte, las cifras arrojadas por el censo de 1878 indican que solo el 4 % de la población de San Vicente superaba esa edad. Mucha gente moría en edades tempranas de enfermedades gastrointestinales, influenza, malaria, paludismo, tuberculosis o como consecuencia de epidemias tales

1 «Preámbulo de la constitución de la Organización Mundial de la Salud (dada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 19/06-22/71946, firmada el 22/7/1946)», citado en Luis Guillermo Blanco, «La salud en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS)», en *Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina* (2017), https://bit.ly/3JkV2rd.

2 Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Editorial Planeta, 2000).

3 *Diario Oficial* 258, tomo 11, 6 de noviembre de 1881. El Salvador tuvo su primera Oficina Central de Estadística hasta en 1881, a la cual se le asignó la responsabilidad de coleccionar y sistematizar «todos los datos estadísticos que puedan dar a conocer el desarrollo de nuestra industria, población y riqueza pública», según la mencionada publicación oficial.

4 Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador,* tomo I (San Salvador: MINED, 2009). https://bit.ly/3JeWll9.

como el cólera, las disenterías, la fiebre amarilla y la viruela. A partir de 1899, la información es más abundante, debido a que se comenzaron a publicar series vitales y a que se levantaron censos en 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007. Producto de ello, se han podido construir series largas sobre la tasa de mortalidad, la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer que permiten hacer comparaciones sobre su comportamiento durante la vigencia de los cinco períodos analizados en los capítulos anteriores.

Tasa bruta de mortalidad

Para el cálculo de la tasa bruta de mortalidad (proporción de personas que fallecen con respecto al total de la población en un período de tiempo determinado), existen algunos datos oficiales correspondientes al último cuarto del siglo XIX y series de 1899 a la fecha. Aunque dichos datos provienen de diversas estimaciones, al complementarse ofrecen un panorama amplio sobre su comportamiento a lo largo de casi 150 años. Para el período 1899-1994, los datos han sido retomados de Pérez Brignoli, quien, consciente de los altos niveles de subregistro que históricamente ha habido con las defunciones, utiliza la siguiente metodología de ajuste a las cifras oficiales: primero, hace un análisis gráfico de las series vitales para encontrar posibles datos anómalos; segundo, construye una ecuación compensadora, partiendo de la población enumerada en un censo, sumando nacimientos y restando defunciones oficialmente registrados, y comparando luego la población total así estimada con las cifras totales registradas en los censos siguientes; finalmente, utiliza una proyección inversa para evaluar la verosimilitud de las series vitales ajustadas con relación a los niveles implícitos de mortalidad y fecundidad.[5] En el caso de El Salvador, los coeficientes de corrección aplicados por Pérez Brignoli a las tasas de mortalidad oficiales, a partir de la información de los censos de 1930, 1950, 1961, 1971 y 1992, son los siguientes: 1.20 entre 1899-1929, 1.25 entre 1939-1949, 1.28 entre 1950-1964, 1.20 entre 1965-1969, 1.25 entre 1970-1974 y 1.35 entre 1975-1994.[6] Por su parte, los datos de 1995 a 2019 han sido retomados del Banco Mundial.[7]

5 Héctor Pérez Brignoli, «La población de Centroamérica en el siglo XX: series vitales anuales y estimaciones de la población total». *Diálogos, Revista de Historia* 16, especial (2015). https://bit.ly/3xjDIQW.

6 Pérez Brignoli, «La población de Centroamérica». A las tasas de mortalidad oficiales recolectadas entre 1877 y 1892 se les aplica el mismo factor de corrección calculado por Pérez Brignoli para el período 1899-1929 (1.20).

7 Banco Mundial, *Datos*. 2021. https://datos.bancomundial.org/.

Obsérvese en la figura 6.1 que, luego de estos ajustes, entre 1877 y 1948 (años de vigencia del MAE para los que se tiene información), este indicador registró un valor promedio de 28.1 muertes por cada mil habitantes, con algunos picos en 1880, 1903, 1915-1918, 1926, 1934-1935 y 1942-1943. Según Pérez Brignoli, esos picos están asociados a una diversidad de pandemias que azotaron al país en esos años.[8]

Es posible, sin embargo, que la tasa bruta de mortalidad real durante este período haya sido superior. Prueba de ello es que, para el municipio de San Salvador, donde los niveles de salubridad, atención médica y nutrición infantil deben haber sido mejores que en el resto del país, las tasas de mortalidad reportadas oficialmente entre 1895-1909 son más altas que el promedio nacional, aún sin aplicárseles el factor de corrección de 1.20 estimado por Pérez Brignoli para esos años.

Durante la vigencia del MISI (1948-1979) la tasa bruta de mortalidad se redujo drásticamente a un valor promedio de 14 por mil; luego, en los períodos siguientes, continuó disminuyendo de manera paulatina, alcanzando valores promedio de 9.2 por mil entre 1978 y 1990, 7.1 por mil entre 1990 y 2004, y 6.9 entre 2004 y 2019.

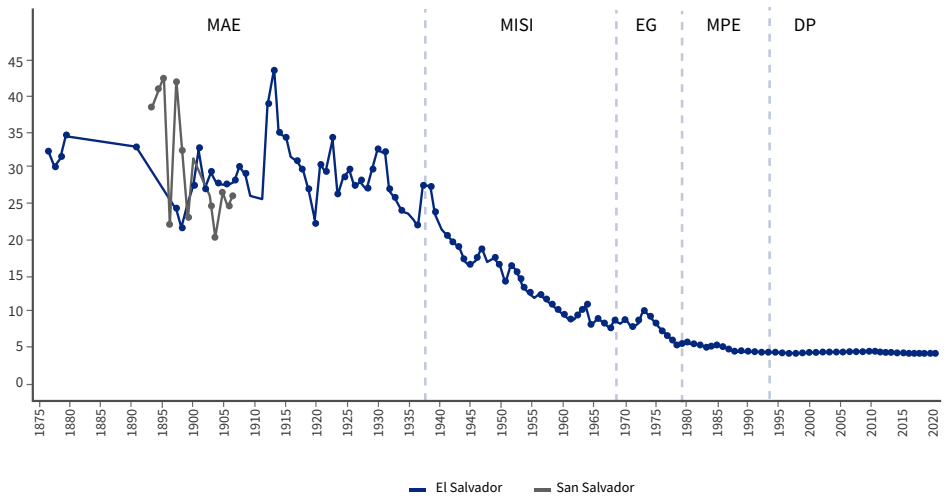
Tasa de mortalidad infantil

En el caso de la tasa de mortalidad infantil (número de defunciones de niños menores de un año por cada 1000 nacidos vivos en un año), existe información oficial a partir de 1911, pero afectada también por los altos niveles de subregistro. Por ello, a las tasas calculadas con datos oficiales entre 1911 y 1929 y entre 1930 y 1949 se les ha aplicado los factores de corrección estimados por Pérez Brignoli de 1.20 y por 1.25, respectivamente;[9] mientras que, de 1950 en adelante se han tomado datos ya ajustados por la CEPAL. Luego de esos ajustes, se obtiene que, con grandes altibajos, la tasa de mortalidad infantil entre 1911 y 1948 fue, en promedio, de 159.7 por mil; luego, entre 1950 y 1979, mostró una tendencia clara hacia la reducción, con un valor promedio de 111.4 por mil.

8 Pérez Brignoli, «La población de Centroamérica». Llama la atención que en 1932 la tasa bruta de mortalidad reportada fue menor que la de los años anteriores y subsiguientes, pese a que varios autores afirman que el aplastamiento de la rebelión indígena y campesina de ese año dejó entre 5000 y 30 000 muertos. Pérez Brignoli sostiene que es plausible pensar que dichos muertos no fueron registrados; aunque, luego de revisar la estructura de edades del censo de 1950, califica como más verosímil la primera cifra de muertos que la última. Una revisión de los registros vitales de los pueblos en los que se concentró la rebelión arrojaría elementos para una mejor valoración al respecto.

9 Dado que los subregistros sobre las muertes de niños menores de un año suelen ser mayores que en otros estratos de edad, es razonable suponer que los factores de corrección aplicados son insuficientes y que, por lo tanto, en la realidad las tasas de mortalidad infantil reales para este período hayan sido bastante mayores incluso que las resultantes de los valores ajustados. A una conclusión similar se llega si se hace una proyección inversa de las tasas de mortalidad infantil estimadas por la CEPAL desde 1950 hasta 2019.

Figura 6.1. *Tasa bruta de mortalidad.* El Salvador, 1875-2020 (Por cada 1000 habitantes)



Nota: MAE significa modelo agroexportador; MISI, modelo de industrialización por sustitución de importaciones; EG, economía de guerra; MPE, modelo de promoción de exportaciones; y DP, digresiones populistas. Estas abreviaciones se usan en esta y las siguientes figuras de este capítulo.

Fuente: Elaborado con información del *Diario Oficial* de El Salvador (varios números), de los anuarios estadísticos de DIGESTYC (varios números), de Pérez Brignoli, «La población de Centroamérica» y del Banco Mundial (https://datos.bancomundial.org/).

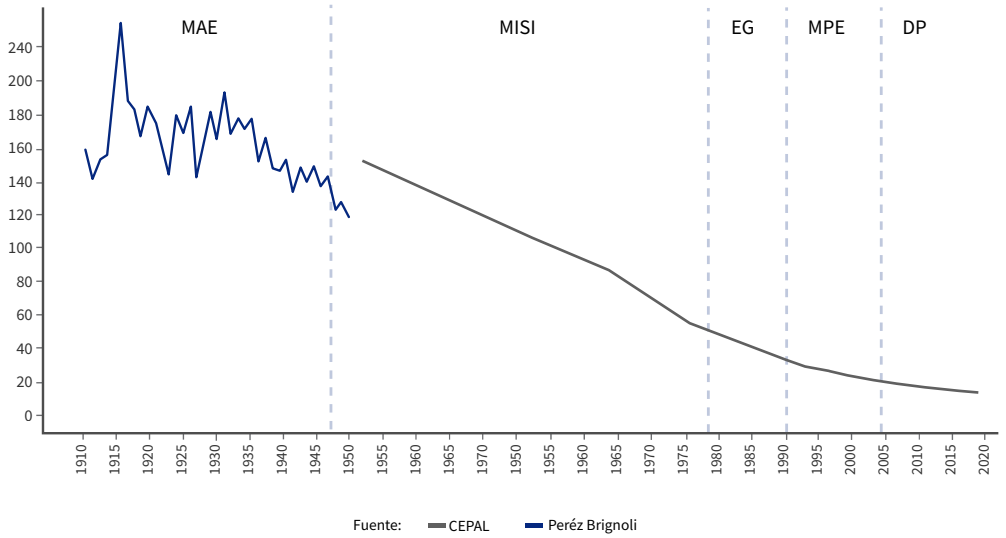
Dicha tendencia continuó en los períodos siguientes, alcanzando valores promedio de 61.8 por mil entre 1979 y 1990, 33.4 por mil entre 1990 y 2004 y 15.9 entre 2004 y 2019 (figura 6.2).

Esperanza de vida al nacer

Sobre la esperanza de vida al nacer, la información recolectada es contundente en cuanto a la escasa importancia que se asignaba a las personas durante la vigencia del modelo agroexportador. Obsérvese en la figura 6.3 que, por casi un siglo, entre 1821 y 1930, la esperanza de vida se mantuvo por debajo de los 30 años; luego, aumentó a 36 años en 1940, y después, a 44 años en 1950. Durante la vigencia del MISI, este indicador continuó mejorando, a tal punto que, en el quinquenio 1975-1980, su valor fue de 57.2 años. Curiosamente durante el período del conflicto armado también mejoró, registrando un valor de 63.1 años en el quinquenio 1985-1990; más adelante, en el quinquenio 2000-2005, había aumentado a 70.1 años; y finalmente, en el quinquenio 2015 a 2020, a 73.1 años (figura 6.3).

Las fuertes reducciones experimentadas en la tasa bruta de mortalidad y en la tasa de mortalidad infantil, así como el aumento en la esperanza de vida al nacer, registradas a partir de los años cuarenta fueron, en gran medida, el resultado de la extensión al país de los progresos experimentados en la medicina a través de las vacunas y del mejor tratamiento contra ciertas enfermedades. Empero, también tuvieron una fuerte incidencia los avances en la salud pública y la educación derivados del aumento progresivo que, hasta los años setenta, experimentaron los porcentajes del gasto público destinados a salud y educación (figura 6.17).

Figura 6.2. *Tasa de mortalidad infantil.* El Salvador, 1910-2020
(Defunciones de niños menores de un año por cada 1000 nacidos vivos)



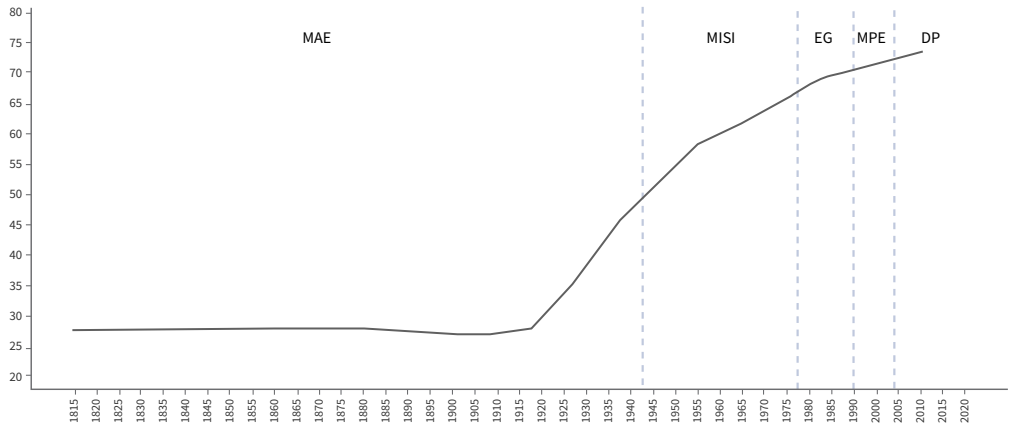
Fuente: Elaborado con información de los anuarios estadísticos de DIGESTYC (varios números); Pérez Brignoli, «La población de Centroamérica»; CEPALSTAT (https://statistics.cepal.org); y, para dato de 1950, CEPAL, *Compendio Estadístico Centroamericano.*

Educación

La educación es uno de los instrumentos más poderosos para mejorar el bienestar de las personas, pues influye positivamente sobre numerosos aspectos que afectan sus vidas. En primer lugar, permite que la gente desarrolle sus habilidades, destrezas y capacidades, lo cual, además de ser un factor de realización personal, contribuye al logro de una mejor inserción en el mundo laboral. En segundo lugar, contribuye a que los seres humanos participen activa y conscientemente en el mejoramiento de su entorno familiar, comunitario y social. En tercer lugar, cuando las

personas cuentan con más y mejor educación, aumentan las posibilidades de llevar una vida prolongada, saludable y de buena calidad. La educación es, además, una de las mejores herramientas para reducir y poner fin a la transmisión intergeneracional de las desigualdades económicas y sociales que se dan entre hombres y mujeres, entre habitantes urbanos y rurales o entre descendientes de diferentes etnias.[10] En El Salvador, sin embargo, la información recabada indica que, salvo en pequeños períodos, a la educación no se le ha asignado la prioridad que merece durante los 200 años de vida independiente.

Figura 6.3. *Esperanza de vida al nacer.* El Salvador, 1815-2020 (En años)



Fuente: Elaborado con información de las proyecciones de población de DIGESTYC.

Número de escuelas, matrícula y asistencia a educación primaria

Era tan ínfima la atención dada a la educación en El Salvador durante la Colonia que, según datos arrojados por el censo denominado *Estado General de la Provincia de San Salvador, Reino de Guatemala, año de 1807,* del intendente Antonio Gutiérrez y Ulloa,[11] en el país había solo 89 escuelas, en las que estudiaban 1793 alumnos. Tomando en cuenta que la población de entonces era de 165 278 personas, apenas había 11 estudiantes por cada mil habitantes. La situación cambió muy poco durante las primeras décadas posteriores a la Independencia. Para 1850, por ejemplo,

10 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humado El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

11 Antonio Gutiérrez y Ulloa, *Estado general de la provincia de San Salvador* (San Salvador: Dirección de Publicaciones, 1962).

cuando la población ascendía a 372 816 personas, el número de estudiantes se había elevado a casi 7000 (19 por cada mil habitantes). Tales cifras, sin embargo, lejos de ser signos de preocupación, generaban regocijo entre los gobernantes por los supuestos logros alcanzados. Prueba de ello es que en el texto de una publicación oficial de la época se afirmaba:

> El gobierno toma a su cargo el impulso que debe dársele a la instrucción pública, porque está íntimamente convencido de que solo la instrucción de los pueblos puede proporcionarle un bienestar sólido y duradero. Un pueblo ilustrado es un pueblo libre: un pueblo que tiene a su frente muchos hombres instruidos es un pueblo que, estando bien regido por el tino y eficacia de sus directores, puede desarrollar todos los gérmenes de prosperidad que encierra.[12]

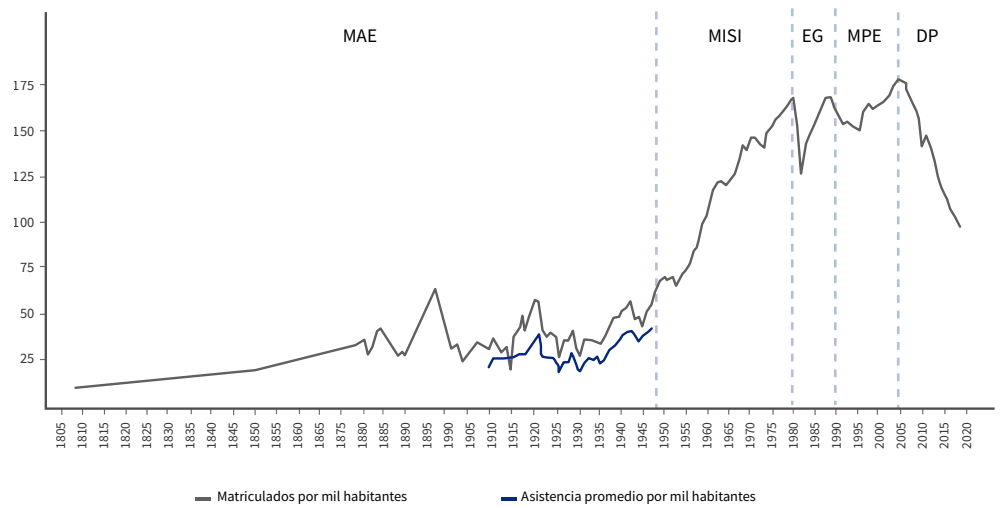
Durante el último cuarto del siglo XIX hubo algunas mejoras, a medida que se expandía el cultivo del café, pero con sobresaltos, en función del estado en que se encontraban las finanzas públicas y de las prioridades de cada momento. Para 1874, por ejemplo, el número de escuelas era de 435 y aumentó progresivamente en los años siguientes, con excepción de 1884, hasta llegar a 850 a principios de 1898. Este año, sin embargo, el gobierno «suprimió de golpe 503 de ellas, por razones de economía».[13] Por su parte, el número de estudiantes de primaria, que había aumentado de 18 415 en 1874 (35.7 por cada mil habitantes) a 48 046 en 1893 (58.6 por cada mil habitantes), se redujo abruptamente a 25 167 en 1898 (27.6 por cada mil habitantes) y luego a 20 000 en 1900 (21.6 por cada mil habitantes). Entre 1900 y 1948 el número de estudiantes de este nivel educativo volvió a crecer con altibajos, pero no fue sino hasta la década de los cuarenta que se llegó a tener una matrícula de más de 60 estudiantes por cada mil habitantes (figura 6.4). Conviene agregar que, para los años cuando hay información disponible del período 1821-1950, en promedio, únicamente se matriculó el 17.5 % de la población con edades entre 6 y 14 años; con el agravante de que la asistencia promedio de los alumnos matriculados era, aproximadamente, del 70 %.

12 *Gaceta del Salvador* 1, tomo 3, 9 de mayo de 1851.

13 *Diario Oficial* 60, tomo 46, 11 de marzo de 1899, «Memoria de los ramos de Instrucción Pública y Beneficencia». En dicha memoria se añade que, con esa medida, el Ejecutivo redujo el presupuesto aprobado por el Congreso de 473.1 miles de pesos a 97.7 miles. Como consecuencia del cierre de las escuelas, el gasto efectivo en educación se redujo de 688.6 miles de pesos en 1897 a 283.4 miles en 1898 (*Diario Oficial* 41, tomo 100, 19 de febrero de 1926, «Erogaciones causadas por las diferentes carteras de la administración pública durante los años de 1897 a 1925»).

Muy diferente fue la situación durante la vigencia del MISI cuando, en apenas tres décadas, los matriculados en primaria aumentaron de 144 000 alumnos (68.2 por cada mil habitantes) en 1948, a 718 049 (163.5 por cada mil habitantes) en 1979. Gran parte de este avance se perdió durante los primeros años del conflicto armado: para 1981 el número de matriculados había caído a 585 889 (123.8 por cada mil habitantes), pero se recuperó en los años siguientes hasta llegar a 833 279 (158.6 por cada mil habitantes) en 1989. Luego, entre 1989 y 2004 los matriculados en primaria continuaron aumentando hasta llegar a 1 045 485 (173.5 por cada mil habitantes), los cuales representaban el 93.4 % de la población entre 6 y 14 años. Finalmente, entre 2004 y 2020 los matriculados en primaria cayeron hasta 623 974 (95.2 por cada mil habitantes), que corresponden al 82 % de la población entre 6 y 14 años. Este último es un dato muy preocupante, debido a que muestra que en los últimos años el país, lejos de mejorar, ha estado retrocediendo.

Figura 6.4. *Matriculados en educación primaria por cada mil habitantes.* El Salvador, 1875-2020



Fuente: Elaborado con información de las memorias del ramo de Instrucción Pública (Educación) publicadas en el periódico oficial del país (diversos números).

Alfabetización de adultos

Durante toda la vigencia de modelo agroexportador El Salvador era, en su mayoría, una nación analfabeta. Estimaciones hechas por Molina Jiménez muestran que, de la población censada en 1950 nacida antes de 1944, sabían leer y escribir alrededor de dos tercios de los varones urbanos, más de la mitad de las mujeres

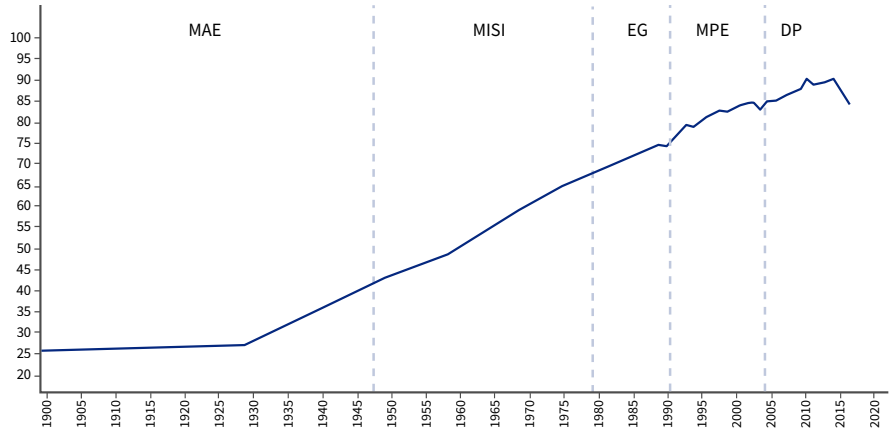
urbanas, un poco más de la cuarta parte de los varones rurales y apenas 16 de cada 100 mujeres rurales (tabla 6.1).[14]

Tabla 6.1. *Porcentajes de personas alfabetizadas.* El Salvador, 1885-1950 (Según período de nacimiento)

Período de nacimiento	Varones urbanos	Varones rurales	Mujeres urbanas	Mujeres rurales
1885 y antes	60.8	25.0	44.9	11.8
1886-1895	63.9	25.6	46.4	11.2
1896-1905	67.5	26.3	48.2	12.2
1906-1915	70.1	26.3	52.1	13.8
1916-1925	74.0	27.3	59.9	17.7
1926-1930	75.6	28.0	64.5	21.0
1931-1935	73.9	25.9	68.3	25.8
1936-1940	70.0	27.6	69.4	29.2
1941-1943	67.9	30.2	66.8	29.2

Fuente: Elaborado con información de Molina Jiménez, «La alfabetización popular».

Figura 6.5. *Tasa de alfabetización de adultos.* El Salvador, 1900-2020 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de la base de datos Oxford América Latina, UNESCO y MINED.

Estos datos reportan niveles de alfabetismo superiores a los de las otras escasas fuentes existentes, lo cual se debe a que muchos hombres y mujeres, en parti-

14 Iván Molina Jiménez, «La alfabetización popular en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica: niveles, tendencias y desfases (1885-1950)», *Revista de Educación,* 327 (2002): 377-393, https://bit.ly/3DSy5KV.

cular del área urbana, aprendían a leer y escribir en edades adultas. La figura 6.5, por ejemplo, indica que la tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años o más) era de 26.3 % en 1900 y que aumentó gradualmente llegando apenas a 27.6 % en 1930, para luego pegar un salto hasta 42.4 % en 1950. Entre 1950 y 1978 subió a 66 %; después a 74.1 en 1992 y a 83.6 % en 2004; hasta llegar a 89 % en 2019.

Vivienda

Dentro de las múltiples aspiraciones de la gente, una de las más importantes es poseer una vivienda adecuadamente equipada debido al carácter especial que tiene, pues constituye:

> Un bien primario de defensa contra los rigores climáticos; de intercambio social; de uso y desarrollo familiar; de mejoramiento de los estándares sociales; de salud y educación; de inversión durable y transable; y, finalmente, un bien que transforma a su dueño en sujeto protagonista de la economía que lo rige y que le devuelve algo que es esencial para el ser humano: la dignidad.[15]

Para la mayoría de las personas que poseen una vivienda, esta también representa su principal inversión y el patrimonio más importante.[16] Tan relevante es la vivienda como determinante del bienestar y el nivel de vida de las personas, que la medición de la pobreza a través del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) se fundamenta en gran medida en indicadores que miden la calidad de la construcción de la vivienda (materiales utilizados en pisos, techos y paredes) y en la provisión de servicios elementales para su habitabilidad (agua, energía eléctrica, servicios sanitarios). Algunas de estas variables —tales como el acceso al agua potable, a saneamiento adecuado y a electricidad, junto con los materiales del piso de la vivienda y el combustible utilizado para cocinar y el hacinamiento— han sido también retomadas para medir la denominada pobreza multidimensional.

En El Salvador, sin embargo, a la vivienda nunca se le ha asignado la atención que merece en las políticas públicas, a tal punto que, incluso las estadísticas, son escasas. Castro calificaba las típicas viviendas rurales de los años veinte del siglo

15 Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, *Políticas de financiamiento habitacional en Chile* (Santiago de Chile: CIEDESS, 1995).

16 Raquel Szalachman, *Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2000), http://hdl.handle.net/11362/5080.

pasado como pocilgas miserables e infectas, de una sola habitación, pisos sin ladrillos, sin acceso a agua potable, construidas de barro y palos, y con techo de paja o de zinc. Advertía, además, que en las ciudades la mayoría de los trabajadores vivían hacinados en mesones con cuartuchos oscuros, mal ventilados y malolientes, llenos de zancudos, telarañas, ratones y murciélagos.[17]

En términos cuantitativos, una primera aproximación al grave déficit habitacional es la resultante de los datos arrojados por el censo de población de 1930 para la ciudad capital. Según dicha fuente, San Salvador contaba con una población de 88 505 habitantes provenientes de 13 862 familias (6.38 miembros por familia) que habitaban en 6213 casas particulares y 526 mesones[18] (2.06 familias y 13.14 personas por casa).[19] En el supuesto de que en las viviendas particulares habitaba una sola familia y que el resto vivía en los mesones, se tenía que el 55.2 % de las familias vivía en este tipo de casas y que, en promedio, en cada mesón habitaban 14.5 familias y 92.8 personas.[20]

Luego, en 1947, la Dirección General de Sanidad levantó un censo sanitario en San Salvador y otras comunidades de la república que mostró que la situación habitacional había cambiado muy poco. Del total de la población del Área Metropolitana de San Salvador, el 40.5 % vivía en mesones y dicho porcentaje se elevaba a 54 % en el caso de los habitantes del municipio de San Salvador. A nivel nacional, las estimaciones fueron menos precisas e indicaban que por lo menos 70 000 familias (60 % del total) necesitaban casas nuevas y mejores servicios sanitarios,[21] a las que habría que sumar 2000 viviendas anuales (1.7 % del total) para las nuevas familias

17 Alirio Augusto Castro, «Datos para la economía social salvadoreña» (tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 1922).

18 Sonia Baires y Mario Lungo, «San Salvador (1880 1930): la lenta consolidación de la capital salvadoreña», *Anuario de Estudios Centroamericanos* 7 (1981): 71-83; Everett Alan Wilson, *La crisis de la integración nacional en El Salvador, 1919-1935* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2004). La proliferación de mesones, derivada en gran medida del fuerte crecimiento de la población en la capital, según Baires y Lungo, se debía a que este tipo de estructura se estaba consolidando como la solución habitacional en un contexto de alta concentración de la riqueza. Como evidencia, estos autores retoman de Wilson esta cita de *El Diario del Pueblo* de 1929: «ser dueño de una casa de alquiler para gente de la clase trabajadora es una de las mejores inversiones, mejor que poseer fincas y haciendas, especialmente porque estas últimas requieren una inversión y esfuerzo considerable antes de dar cualquier ganancia».

19 Datos tomados de Baires y Lungo, «San Salvador (1880 1930)».

20 Estas cifras podrían están ligeramente sobrestimadas, debido a que las casas particulares seguían siendo consideradas como tales y no como mesones, cuando no albergaran más de dos familias. Para 1950, las familias residentes en mesones de la ciudad de San Salvador habían aumentado a 67.5 %, según el *Primer censo de vivienda urbana* realizado por la DIGESTYC.

21 Estas 70 000 familias corresponderían a lo que años más tarde se comenzó a calificar como déficit cualitativo.

de escasos recursos. Esto indicaría en términos gruesos que, para 1947, al menos el 61.7 % de las familias urbanas se encontraba en una situación de déficit habitacional. Partiendo de otros datos arrojados por el censo sanitario, aunque todavía sobre bases más imprecisas, Rafael Picó, Anatole Solow y Walter O. Harris estimaban que alrededor del 80 % de las familias rurales (240 000) habitaban en casas de una sola habitación, desprovistas de servicios sanitarios y construidas deficientemente, por lo que necesitaban mejoras considerables o ser sustituidas.[22] Estas, sumadas a las 5000 casas anuales requeridas para atender el aumento vegetativo de la población, arrojaban un déficit habitacional de al menos 81.7 % en el área rural.

En 1950 se realizó el *Primer censo de vivienda urbana*, arrojando, entre otros, los siguientes resultados a nivel nacional: del total de familias urbanas, el 61.5 % no eran propietarias de la vivienda en que habitaban (87 % de las cuales pagaba alquiler), 40.9 % vivía en mesones, 50.2 % no tenía acceso directo a agua por cañería, 88.7 % no tenía ducha privada, 76.9 % carecía de servicio sanitario privado, y el 60.4 % no tenía acceso a energía eléctrica (tablas 6.2 y 6.3).[23]

Aunque es imposible cruzar información sin contar con la base de datos del censo, al unir las familias que vivían en mesones con las que residían en casas particulares y apartamentos carentes de alguno de los servicios básicos (agua por cañería domiciliar, baño privado, servicio sanitario privado y electricidad) se concluye que, para 1950, más del 88 % de las familias urbanas se encontraban en una situación de déficit habitacional; es decir, alrededor de 28 puntos porcentuales arriba de la estimación gruesa arrojada por el censo sanitario tres años atrás. Estos datos también sugieren que, en el caso de las familias rurales en déficit habitacional, las subestimaciones pudieron ser mayores. Basta con tener en cuenta que un estudio realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) señalaría, 20 años más tarde, que casi la totalidad de las viviendas rurales, para entonces, eran ranchos de paja que, además de las deficiencias estructurales, carecían de servicios básicos sanitarios y de electricidad.[24] Así de crítica era la situación habitacional heredada por el modelo agroexportador.

22 Public Administration Service, *La vivienda en El Salvador. Análisis del problema y recomendaciones para un Programa Nacional de Vivienda* (San Salvador: Publicaciones del Ministerio de Economía, 1949).

23 DIGESTYC, *Primer censo de la vivienda urbana* (San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1953).

24 OEA, *El Salvador: Zonificación agrícola* (Organización de Estados Americanos, 1974), https://bit.ly/3ujaBvc. No sería exagerado suponer que el déficit habitacional, para entonces, afectaba a más del 90 % de las familias rurales, con el agravante de que la cantidad de carencias de sus viviendas, por lo general, eran mucho mayores que en el caso de las familias urbanas.

Tabla 6.2. *Unidades de vivienda urbana.* El Salvador, 1950 (Por tenencia y tipo de estructura)

	Número	%
Total	**133 874**	**100.0**
Propietarios	51 389	38.4
No propietarios	82 344	61.5
Ignorado	141	0.1
Casa particular	78 250	58.5
Casa de apartamentos	642	0.5
Mesón	54 743	40.9
Otros	239	0.2
Solo para los no propietarios. Total	**82 344**	**100.0**
Paga alquiler	71 599	87.0
No paga alquiler	10 745	13.0

Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, *Primer censo de la vivienda urbana.*

Entre 1950 y 1978 (vigencia del MISI), la situación experimentó una mejoría notable en las áreas urbanas, pero no en las rurales. Obsérvese en la figura 6.6 que para 1961 el déficit habitacional urbano había descendido al 58 % de las familias, luego al 56 % en 1970 y a 47.8 % en 1980. El déficit habitacional rural, por el contrario, aumentó de 80 % a 89 % entre 1971 y 1980. Un dato importante señalado por Dada es que, de 1960 en adelante, en el déficit habitacional urbano van adquiriendo peso creciente los tugurios y las colonias ilegales.[25]

Entre 1980 y 1992, los hogares urbanos en situación de déficit habitacional disminuyeron de 176 600 a 152 700 (23 900), pero los del área rural aumentaron de 384 900 a 442 400 (57 500), por lo que, a nivel nacional, el déficit aumentó en 33 600. En términos relativos, sin embargo, los hogares en déficit habitacional se redujeron de 70 % el primer año a 62.2 % en el último (figura 6.6).

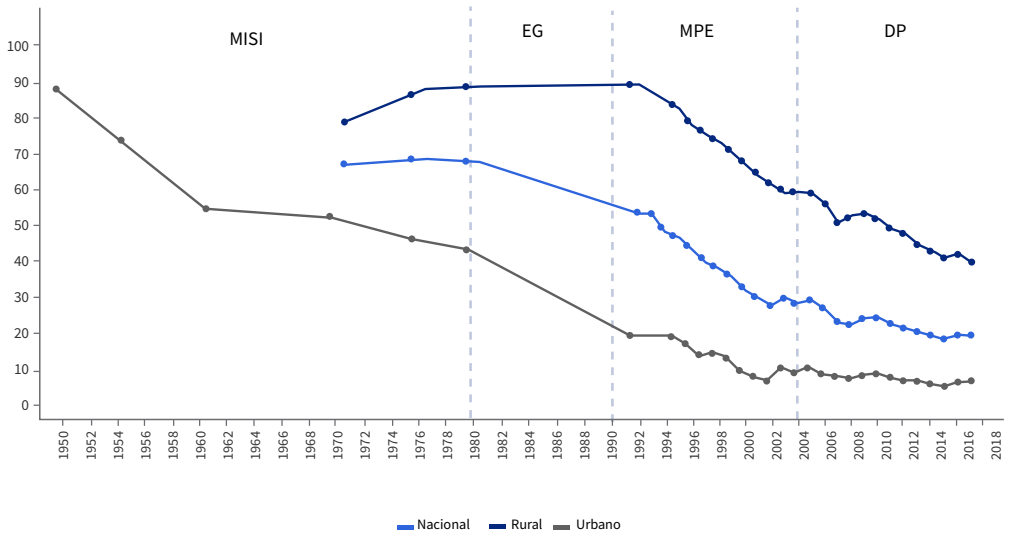
25 Roberto Dada, «El problema de la vivienda en E Salvador y el quehacer del Estado», *Revista Centroamericana de Administración Pública,* n.° 13-14 (1988).

Tabla 6.3. *Viviendas urbanas por acceso a servicios y tipos de estructura.* El Salvador, 1950
(En miles y porcentajes)

Servicio	Total		Viviendas en							
			Casa particular		Casa de apartamentos		Mesón		Otros	
	N.°	%	N.°	%	N.°	%	N.°	%	N.°	%
Total	133.9	100.0	78.3	100.0	0.6	100.0	54.7	100.0	0.2	100.0
Agua										
Agua corriente	53.3	39.8	18.2	23.3	0.5	74.3	34.4	62.9	0.1	56.5
Pozo	7.3	5.5	4.3	5.5	0.0	3.0	3.0	5.4	0.0	1.7
Otros	73.2	54.7	55.6	71.1	0.1	22.7	1.7	31.7	0.1	41.0
Sin información	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
Clase de baño										
Privado	15.1	11.3	14.4	18.5	0.4	65.4	0.2	0.4	0.1	27.2
Colectivo	32.8	24.5	2.4	3.1	0.0	2.8	30.2	55.2	0.0	20.1
Otros	85.8	64.1	61.3	78.3	0.2	31.5	24.2	44.3	0.1	52.3
Sin información	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	0.0	0.4
Servicio sanitario										
Privado	31.0	23.1	29.9	38.2	0.6	85.7	0.5	0.8	0.1	43.1
Colectivo	57.7	43.1	6.6	8.4	0.0	7.3	51.0	93.1	0.1	25.1
Otros	45.1	33.7	41.7	53.3	0.0	6.7	3.3	6.1	0.0	31.4
Sin información	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.4
Alumbrado										
Electricidad	52.3	39.1	27.0	34.5	0.5	79.1	24.6	45.0	0.1	60.7
Gas	72.4	54.1	48.2	61.7	0.1	17.9	24.0	43.9	0.1	32.6
Velas	66.0	4.9	1.2	1.6	0.0	2.4	5.3	0.7	0.0	2.5
Otros	1.9	1.4	1.4	1.8	0.0	0.3	0.4	0.8	0.0	2.1
Sin información	0.7	0.5	0.3	0.4	0.0	0.3	0.3	0.6	0.0	2.1

Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, *Primer censo de la vivienda urbana.*

Figura 6.6. *Déficit habitacional. El Salvador, 1950-2018* (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, *Primer censo de la vivienda urbana,* para 1950; de Dada, «El problema de la vivienda», para 1961, 1971, 1976 y 1980; y de DIGESTYC, encuestas de hogares de propósitos múltiples, de 1990 en adelante.

Después, entre 1992 y 2004 el déficit habitacional se redujo en 50 300, debido a la reducción del déficit en el área rural, ya que en el área urbana incluso aumentó en 15 900. Esta fue la primera vez que el déficit habitacional rural registraba una disminución. En términos relativos el déficit global bajó a 33.5 % en 2004 (16.5 % en el área urbana y 62.3 % en el área rural). De 2004 en adelante, el comportamiento del déficit habitacional ha sido errático, bajando algunos años y aumentando en otros, tanto entre los hogares del área urbana, como entre los del área rural. Esto evidencia que el ímpetu que tuvieron las políticas de vivienda luego de los Acuerdos de Paz se ha diluido en los últimos años.

Trabajo y salarios

El trabajo es la más fundamental de todas las oportunidades económicas, por cuanto brinda a la gente un ingreso que le posibilita adquirir bienes y servicios necesarios para asegurar un nivel de vida decoroso.[26] Se trata, por lo tanto, no de cualquier

26 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano* (Madrid: Mundi-Prensa, 1996).

tipo de trabajo, sino de aquel que dignifica a la persona, no del que proporciona ingresos para mantener un nivel de vida precario o el que, por su incertidumbre y alto riesgo, genera peligro e inseguridad. Ese tipo de trabajo, sin embargo, ha sido más la excepción que la regla en El Salvador.

Se sabe que durante la vigencia del modelo agroexportador, casi la totalidad de la población económicamente activa (PEA) estaba subempleada,[27] debido a que trabajaba estacionalmente en actividades agrícolas o, en menor medida, en el sector informal urbano. De hecho, las primeras mediciones de la situación laboral fueron realizadas hasta 1950 por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), las cuales arrojaron que, para ese año, el 53.8 % de la fuerza de trabajo salvadoreña estaba desempleada o subempleada (en situación de subutilización laboral); este porcentaje subió a 54.8 % en 1970 y a 60.2 % en 1980 (figura 6.7). A comienzos de los años noventa, la situación se había agravado, ya que dos de cada tres trabajadores se encontraban en situación de subutilización laboral. Una vez finalizada la guerra, la situación mejoró de manera sustancial, a tal punto que en 1997 la PEA subutilizada había descendido a 40.6 %; pero en los siguientes años subió de nuevo, aunque con altibajos. Producto de ello, para 2004 la tasa de subutilización laboral fue de 52 % y continuó subiendo hasta llegar a 60.2 % en 2019, un nivel igual al registrado en 1980.

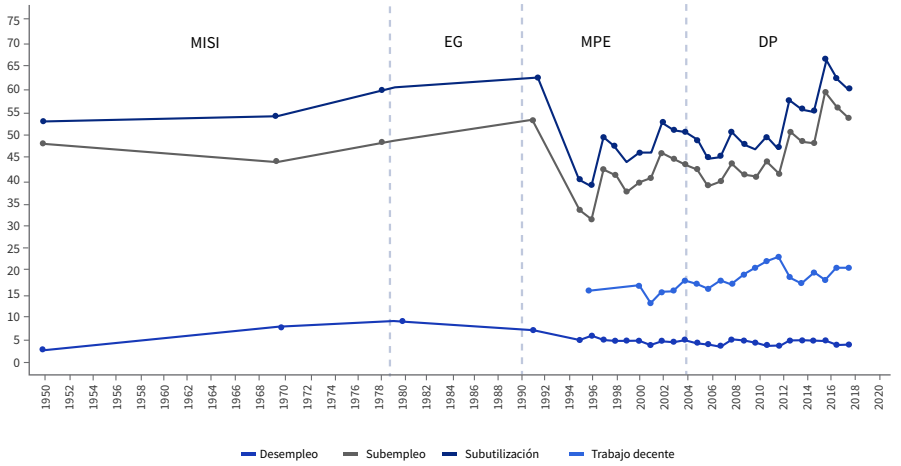
Estos datos evidencian que, históricamente, el principal problema en el mercado laboral salvadoreño no ha sido el desempleo, sino el subempleo. Cabe añadir que, de acuerdo con la clasificación utilizada para elaborar la figura 6.7, a quienes no están desempleados ni subempleados se les considera de ocupación plena, sin que ello sea sinónimo de una adecuada inserción laboral. De hecho, para el 2019 solamente el 22.4 % de la PEA (es decir, un poco más de la mitad de las personas con una ocupación plena) gozaba de lo que se conoce como trabajo decente,[28] de acuerdo con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): remuneración adecuada, seguridad en el trabajo y condiciones laborales salubres.[29]

27 Se considera que una persona está subempleada cuando, independientemente de la cantidad de horas que trabaje, gana menos del salario mínimo vigente en la rama de actividad en la que se desempeña; o porque involuntariamente trabaja menos horas que las establecidas en la jornada laboral o solo logra emplearse de manera estacional.

28 Obsérvese en el gráfico 6.7 que el trabajo decente comenzó a ser contabilizado a partir de 1996.

29 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los países más trabajadores del Mundo* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

Figura 6.7. *Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral.* El Salvador, 1950-2019
(En porcentajes de la PEA)

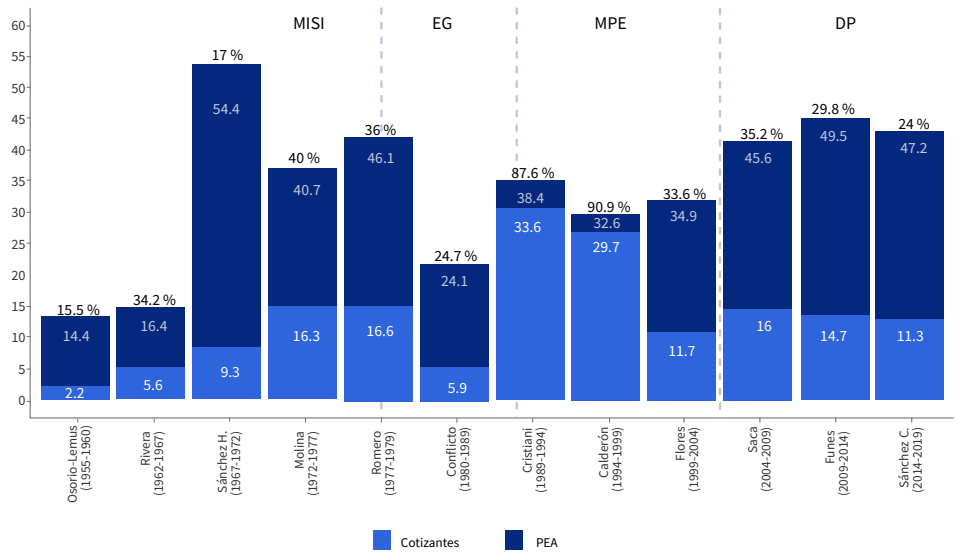


Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, encuestas de hogares de propósitos múltiples (varios años) y PREALC, *Situación y perspectivas.*

Otra manera de ver el tremendo desafío que ha existido en el mercado laboral resulta de comparar el incremento promedio anual de cotizantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) desde su inicio de operaciones en 1955, con el incremento promedio de nuevos integrantes de la PEA por cada administración presidencial. Obsérvese en la figura 6.8 que durante las administraciones desde Osorio hasta Romero el incremento promedio anual de cotizantes del ISSS estuvo creciendo, pero siempre bastante por debajo de lo que aumentaba la PEA. Una atención especial merece lo ocurrido durante la administración Sánchez Hernández (1967-1972) cuando, pese a que el aumento promedio de cotizantes fue mayor que en las administraciones anteriores, la tasa de formalización (aumento de cotizantes entre aumento de la PEA, multiplicado por cien) retrocedió como resultado del retorno de salvadoreños luego de conflicto bélico con Honduras (1969), el fuerte incremento poblacional que experimentaba el país y el aumento en las tasas de urbanización y de participación laboral que el mismo desempeño socioeconómico nacional estaba propiciando. Luego, durante el período del conflicto armado (1979-1989), tanto el número de nuevos cotizantes como la tasa de formalización se redujeron drásticamente. Durante la administración Cristiani (1989-1994), el incremento promedio anual de cotizantes del ISSS alcanzó su valor máximo, mientras que la tasa de formalización de los nuevos integrantes de la PEA alcanzó un nivel histórico de 87.6 %. Durante la administración Calderón Sol (1994-1999) el incremento promedio

anual de cotizantes se redujo ligeramente, pero la tasa de formalización se elevó a 90.9 %. La situación, sin embargo, cambió de forma brusca en las últimas cuatro administraciones presidenciales, desde Flores hasta Sánchez Cerén, ya que, con algunos altibajos, tanto el incremento en el número de cotizantes como su tasa de formalización cayeron de manera sustancial, a tal punto que, en los últimos años, de cada cuatro personas que ingresan al mercado laboral, solo una lo hace con un contrato que le garantice acceso a los servicios del ISSS.

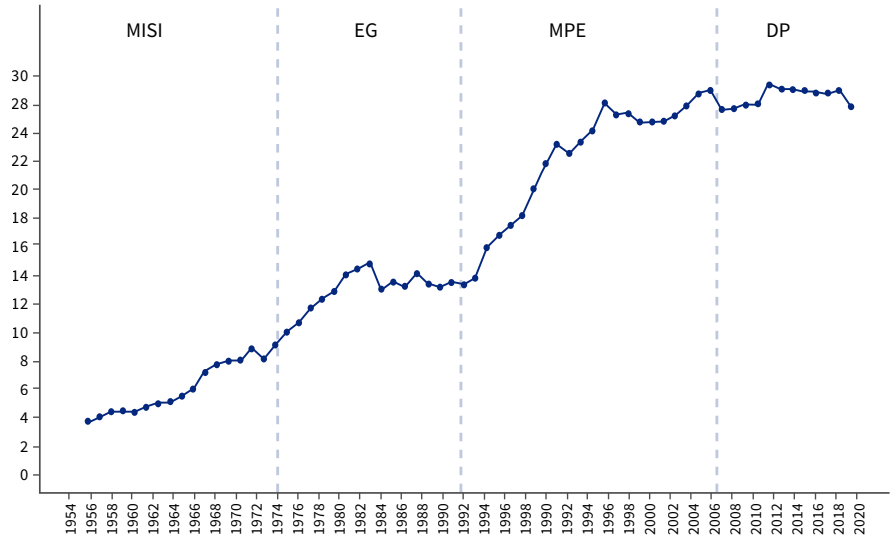
Figura 6.8. *Incremento promedio anual de miles de cotizantes del ISSS y de la PEA por administración presidencial.* El Salvador, 1955-2019 (En miles y tasa de formalización, en porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de Romero Hernández, *Historia del régimen del Seguro Social*… y anuarios estadísticos del ISSS de 1959, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2015 y 2020.

En correspondencia con la cantidad de empleos formales generados, el porcentaje de integrantes de la PEA con acceso al ISSS aumentó de 3.4 % a 15.4 % entre 1955 y 1979; luego, durante el período del conflicto armado, se redujo en alrededor de 14 %; pero, a partir de 1989, volvió a aumentar, llegando a 26.2 % en 2004; desde entonces, ha registrado altibajos, hasta estabilizarse en alrededor de 28 % en los últimos años (figura 6.9).

Figura 6.9. *Cotizantes del ISSS como porcentaje de la PEA.* El Salvador, 1955-2020



Fuente: Elaborado con información de Romero Hernández, *Historia del régimen del Seguro Social*… y anuarios estadísticos del ISSS de 1959, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2015 y 2020.

Con respecto al comportamiento de los salarios, existen estadísticas oficiales continuas desde que se instauró la política de salario mínimo en los años sesenta. Desde 1821 hasta 1950, solo hay estudios puntuales y referencias sobre el deterioro del poder adquisitivo de los salarios pagados a los trabajadores. Acosta y Díaz Alejandro, por ejemplo, sostienen que, pese a que los precios de algunos bienes de consumo básico subieron en varios puntos porcentuales durante la segunda mitad del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX, los salarios de los mozos de fincas tendieron a mantenerse estancados en torno a dos reales (25 centavos de peso o colón).[30] Fonseca, por su parte, estimaba los salarios medios de los jornaleros agrícolas a principios de los años veinte en 42 centavos, con lo cual, pese a dedicar el 77 % a gastos de alimentación, apenas podían adquirir una canasta monótona de alimentos de 1975 calorías (muy por debajo de las 2750 calorías requeridas por un trabajador de ese tipo de actividad).[31]

30 Antonio Acosta, *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado. 1848-1890* (Sevilla: Aconcagua Libros, 2014); Fernando Rafael Díaz Alejandro, «Cultura de trabajo en El Salvador: El discurso sobre la productividad de la mano de obra agrícola 1880-1900», *Revista Humanidades* V, n.° 3, (2014): 51-72, http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/7788.

31 Pedro S. Fonseca, *Demografía salvadoreña* (San Salvador: Extensión Universitaria, Universidad Nacional de El Salvador, 1921).

Estimaciones hechas por Montoya para esos mismos años demuestran que, aunque los trabajadores urbanos ganaban bastante más que los rurales, sus ingresos no eran suficientes para salir de la pobreza.[32] La situación, sin embargo, se tornó todavía más crítica en los años treinta, luego del estallido de la crisis mundial en 1929, cuando los salarios pagados, en muchos casos, se redujeron hasta la mitad. Bulmer-Thomas, por su parte, destaca que, aunque para los años cincuenta la productividad agrícola del café y el algodón en El Salvador se encontraba entre las más altas del mundo, los salarios pagados a los trabajadores no alcanzaban siquiera los estándares mínimos de los trabajadores agrícolas del Tercer Mundo.[33]

En el caso de los salarios mínimos, llama la atención que, desde su instauración, la tendencia ha sido hacia la reducción de su poder adquisitivo. Obsérvese en la figura 6.10 que desde 1965 (año en que fue establecido el salario mínimo agrícola) hasta 1978, este había perdido el 14 % de su poder adquisitivo; para 1990, la pérdida de poder adquisitivo acumulada era ya del 70.4 %; y para 2004, del 77.4 %. Desde este último año ha experimentado una recuperación; pero, aun así, su poder adquisitivo en 2019 apenas era ligeramente superior al 30 % del que tenía en 1965. Algo similar, aunque de menor proporción, ha ocurrido con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios, los cuales, desde su instauración en 1978 hasta 1990, perdieron el 64.6 % de su poder adquisitivo y se mantuvieron en una situación similar hasta 2004. De igual manera, en los últimos años han experimentado una leve recuperación que les ha permitido alcanzar un 40 % del poder adquisitivo que tenían al momento de su instauración.

Pobreza de ingresos y desigualdad

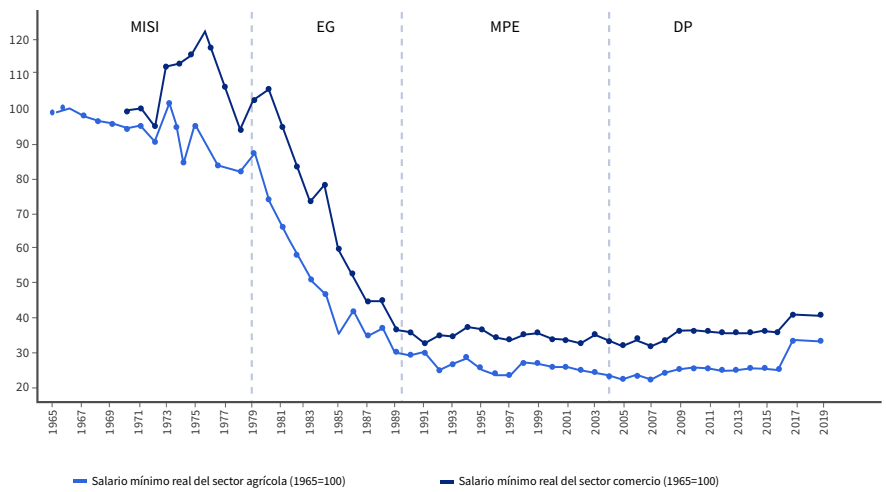
Como consecuencia de la tradición de pagar bajos salarios y de la débil capacidad de generar trabajos decentes, los niveles de pobreza y desigualdad en El Salvador han sido históricamente muy altos. Durante la vigencia del modelo agroexportador ni siquiera había preocupación por dimensionar estos problemas, pero la información bibliográfica recopilada es contundente sobre la gravedad que los caracterizaba. A juzgar por las impresiones de algunos extranjeros antes de que el modelo se consolidara y cuando todavía se estaba deliberando sobre el futuro económico del país,

32 Aquiles Montoya, «Antes del 32», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 7, n.° 3 (1984), 191-207. http://www2.uca.edu.sv/boletines/upload_w/file/boletines/4fb16a4c9f4cbantes.pdf.

33 Victor Bulmer-Thomas, *The political economy of Central America since 1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

los problemas en estos ámbitos no parecían ser demasiado alarmantes. La señora Henry Grant Foote, esposa de un diplomático inglés, por ejemplo, señalaba en 1853 que lo que más la había impactado luego de su llegada de Europa a El Salvador era la ausencia total de pobreza extrema. Añadía, además, que «el sur de Europa y las ciudades más grandes de Inglaterra sufrían de lejos más pobreza y miseria humana que esta diminuta república de Centroamérica». Advertía que las tierras comunales propiedad de la población indígena estaban entre las más fértiles del país y que las personas que escogían no vivir en comunidades solían tener su propia parcela de tierra y una casa dentro de ella.[34] El viajero estadounidense George E. Squier, por su parte, señalaba que en El Salvador de esa época «había poca tierra pública o no reclamada [pero también] pocas propiedades grandes de propiedad individual».[35] El viajero y acuarelista prusiano Gustavus F. Von Tempsky, luego de haber visitado la villa indígena de Chinameca en 1855 la calificó como «bien abastecida y con lo necesario para la vida».[36]

Figura 6.10. *Índices de salarios mínimos reales.* El Salvador, 1965-2019



Fuente: Elaborado con información del BCR y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (varios años).

34 Citado en E. Bradford Burns, «The Modernization of Underdevelopment: El Salvador, 1858-1931», *The Journal of Developing Areas* 18, n.° 3 (1984), 293-316.

35 Ephraim George Squier, *Notes on Central America: particularly the states of Honduras and San Salvador: their geography, topography, climate, population, resources, productions, etc., etc., and the proposed Honduras inter-oceanic railway* (New York: Harper & Brothers, 1855).

36 Citado en Bradford Burns, «The Modernization of Underdevelopment».

Casi opuestas eran las impresiones de otros extranjeros que visitaron El Salvador durante las primeras tres décadas del siglo XX, cuando el modelo agroexportador estaba consolidado. Charles Domville-Fife, por ejemplo, luego de viajar por Centroamérica en 1912, expresó: «comparativamente, hay más gente pobre en este país (El Salvador) que en algunos de los otros más grandes».[37] El agregado militar estadounidense para Centroamérica, mayor A. R. Harris, por su parte, advertía el 22 de diciembre de 1931 que no existía «prácticamente clase media alguna entre los inmensamente ricos y los pobres de solemnidad» y que le habían dicho que aproximadamente el 90 % de la riqueza del país la poseía el 0.5 % de la población.[38]

Wallich y Adler,[39] por su parte, hicieron estimaciones, con datos de 1946, según las cuales el 2.5 % más rico de la población percibía el 28.8 % de los ingresos nacionales; el 2.5 % siguiente, el 6.7 %; el 5 % siguiente, el 8.1 %; el 30 % siguiente, el 24.2 % y; finalmente, el 60 % más pobre, el 32.2 %. Pocos años después, para 1950, Naciones Unidas hizo otra estimación, según la cual, el 8 % más rico de la población concentraba alrededor del 51 % del ingreso nacional.[40] La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por su parte, comenzó a construir y publicar indicadores sobre la distribución del ingreso en los países de la región desde los años cincuenta. A nivel nacional, sin embargo, fue hasta los noventa que la DIGESTYC comenzó a realizar anualmente las encuestas de hogares de propósitos múltiples (EHPM), de las cuales se puede obtener información para calcular indicadores de esta naturaleza.

En el caso de la relación de quintiles, la tabla 6.4 muestra que, en 1960, según la CEPAL, el 20 % más pobre de la población percibía el 5.5 % del ingreso nacional, mientras que, en el otro extremo, el 20 % más rico concentraba el 61.4 % del ingreso nacional.[41] Para 1969, el porcentaje del ingreso nacional percibido por el 20 % más pobre se había reducido a 3.7 %, y el del 20 % más rico, a 50.8 %; por el contrario, las participaciones del 30 % por debajo de la mediana y del 30 % por encima de la mediana habían aumentado de 10.5 % a 14.9 % y de 22.6 % a 30.6 %, respectivamente.

37 Ibíd.

38 Citado en Thomas Anderson, *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos* (San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2001). Anderson toma esta cita de los Archivos Nacionales de los Estados Unidos: R. G. 59, File 816.00/828. Por supuesto que estas cifras eran puras apreciaciones, sin ninguna fundamentación que las respaldara.

39 Henry Christopher Wallich y John H. Adler, *Proyecciones económicas de las finanzas públicas, un estudio experimental en El Salvador* (México: Fondo de Cultura Económica, 1949), 36.

40 Naciones Unidas, *Medidas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador* (Nueva York, 1954).

41 CEPAL, *Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980* (México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1982).

Esto evidencia el fortalecimiento de los estratos medios que se dio en los años sesenta como consecuencia del proceso de industrialización. Aun así, un documento de esos años del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy Banco Mundial, advertía al respecto:

> La concentración de la riqueza y el ingreso parece ser elevada: se estima que aproximadamente el 42 % del ingreso total lo recibe la décima parte de la población con los más elevados niveles de ingreso. Las tierras están en manos de un porcentaje relativamente pequeño de la población: menos del 9 % de todas las granjas representan el 78 % de la superficie útil. El 90 % de las granjas tienen por término medio 1.6 hectáreas de superficie; y la abundante oferta de mano de obra parece haber mantenido los salarios agrícolas cerca del nivel de subsistencia durante un largo periodo.[42]

Durante la década de los setenta, sin embargo, las desigualdades en la distribución del ingreso, lejos de disminuir, se acentuaron a tal punto que, para 1979, el 20 % más pobre, el 30 % bajo la mediana y el 30 % sobre la mediana redujeron su participación en el ingreso nacional a 2 %, 10 % y 22 %, respectivamente; mientras que, el 20 % más rico, la incrementó a 66 % (tabla 6.4). Durante la época del conflicto armado, como consecuencia de las reformas estructurales (reforma agraria y estatización tanto del sistema financiero como del comercio exterior) y del peso que ya comenzaban a tener las remesas, el 20 % más rico de la población disminuyó su participación dentro del ingreso nacional a 54.3 %; mientras que el de los otros tres segmentos ya mencionados aumentó a 3.2 %, 13.8 % y 28.7 %, respectivamente. El efecto redistribuidor del ingreso generado por las migraciones y las remesas continuó operando incluso durante los primeros 15 años de vigencia del modelo neoliberal, y fue reforzado con los subsidios y programas de atención a la pobreza del período de las digresiones populistas. Producto de ello, para 2019, el 20 % más rico de la población había disminuido su participación en el ingreso nacional disponible a 46.1 %; mientras que el 20 % más pobre, el 30 % bajo la mediana y el 30 % sobre la mediana la habían incrementado a 5.5 %, 17.3 % y 31.1 %, respectivamente.

El otro indicador que se ha utilizado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini, que pasó de 50.6 en 1960 a 48.4 en 1980; luego aumentó a 54 en 1991, para luego disminuir a 47.8 en 2004 y a 35 en 2019 (figura 6.11). Sin embargo, existe evidencia de que, a partir de 2005, se introdujeron cambios en el tratamiento del

42 BIRF, *Situación y perspectivas del desarrollo económico de El Salvador* (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento, 24 de septiembre de 1971).

ingreso de los hogares que podrían estar reduciendo artificialmente el valor del coeficiente de Gini y la distribución del ingreso por deciles o quintiles (recuadro 5.1 del capítulo 5). Esto explica por qué entidades como la CEPAL reportan datos sobre la distribución del ingreso por deciles y del coeficiente de Gini superiores a los oficiales.

Tabla 6.4. *Distribución del ingreso.* El Salvador, 1960-2019

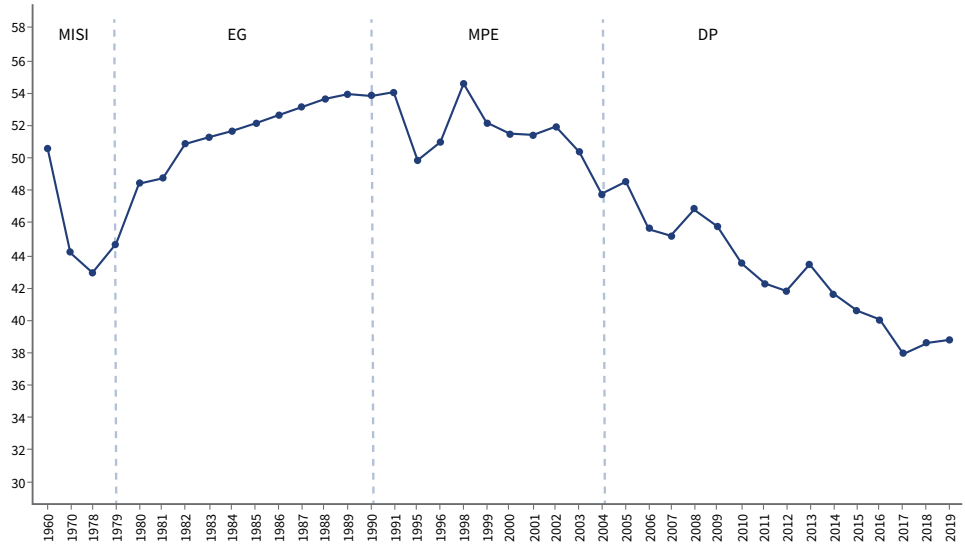
Año	20 % más pobre	30 % bajo mediana	30 % sobre mediana	20 % más alto
1960	5.5	10.5	22.6	61.4
1970	3.7	14.9	30.6	50.8
1980	2.0	10.0	22.0	66.0
1992	3.2	13.8	28.7	54.3
2004	3.6	15.5	30.3	50.6
2012	4.9	16.3	30.4	48.4
2017	5.9	17.5	30.7	45.9
2018	5.5	17.3	31.3	45.8
2019	5.5	17.3	31.1	46.1

Fuente: Elaborado con información de la CEPAL, *Notas sobre la evolución*… y de DIGESTYC, encuestas de hogares de propósitos múltiples (varios años).

La pobreza, por su parte, comenzó a ser objeto de las primeras estimaciones hasta los años ochenta y de manera sistemática a partir de los noventa. La metodología privilegiada para su medición ha sido la de pobreza de ingresos. Para efectos de su cálculo, se asume la pobreza extrema como la situación en la que se encuentran aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (CBA); y la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al valor de una canasta ampliada (CA), que incluye otros rubros de consumo básico tales como vestuario, vivienda, transporte, recreación, etc. Sin embargo, únicamente la estimación de Briones para 1977 se basó estrictamente en esta metodología.[43] Las otras estimaciones han asumido que el valor de la CA equivale a dos veces el de la CBA, aunque en el caso de la estimación hecha por la CEPAL para 1980, se desconoce la composición y el valor de la CBA utilizados.

43 Carlos Briones, «Realidad y perspectivas de la pobreza en El Salvador», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* 9, n.º 6 (1987), 416-458. https://bit.ly/3LSptXF. A eso se debe que las tasas de pobreza reportadas por Briones con datos de 1977 sean superiores a las calculadas por la CEPAL para 1985 y 1988, pese a que, como se explicó en el capítulo 3, lo más probable es que hayan aumentado.

Figura 6.11. *Coeficiente de Gini.* El Salvador, 1960-2019



Fuente: Elaborado con información de Gangas Peiró, «Desigualdad y pobreza» de 1960 a 1980; y de DIGESTYC, encuestas de hogares de propósitos múltiples (varios años), a partir de 1991.

La importancia de los primeros datos usados en la figura 6.12, por consiguiente, más que para indicar una tendencia, deben servir para evidenciar que al cierre del MISI, a pesar del mejoramiento experimentado por muchos indicadores sociales, la pobreza era muy alta.

Seguramente, en los años ochenta aumentó, debido al decrecimiento económico, las menores oportunidades de empleo formal y el deterioro de los salarios reales durante el conflicto armado. Para 1991, la pobreza afectaba al 59.7 % de los hogares, de los cuales el 28.2 % se encontraba en pobreza absoluta y el 31.5 % restante en pobreza relativa. En los años siguientes, la situación mejoró notablemente, a tal punto que, en 2004, los hogares pobres habían disminuido al 34.6 % (12.6 % en pobreza extrema y 22 % en pobreza relativa). De 2004 en adelante, el comportamiento ha sido fluctuante, aunque con una tendencia hacia la disminución (figura 6.12), lo que ha permitido que, para 2019, fuera de 22.8 % (4.5 % en pobreza absoluta y 18.3 % en pobreza relativa). No obstante, el recuadro 5.1 del capítulo 5 proporciona evidencia de que, durante los últimos gobiernos, la pobreza está siendo subestimada deliberadamente.

Figura 6.12. *Hogares por condición de pobreza.* El Salvador, 1975-2020 (En porcentajes)

Fuente: Elaborado con información de Briones, «Realidad y perspectivas de la pobreza», para 1977; de CEPAL, *Indicadores sobre la evolución*, para 1980; de CEPAL, *El Salvador: el estado de la pobreza,* para 1985, 1988 y 1990; y de DIGESTYC, encuestas de hogares de propósitos múltiples (varios años), para el resto.

Crecimiento económico

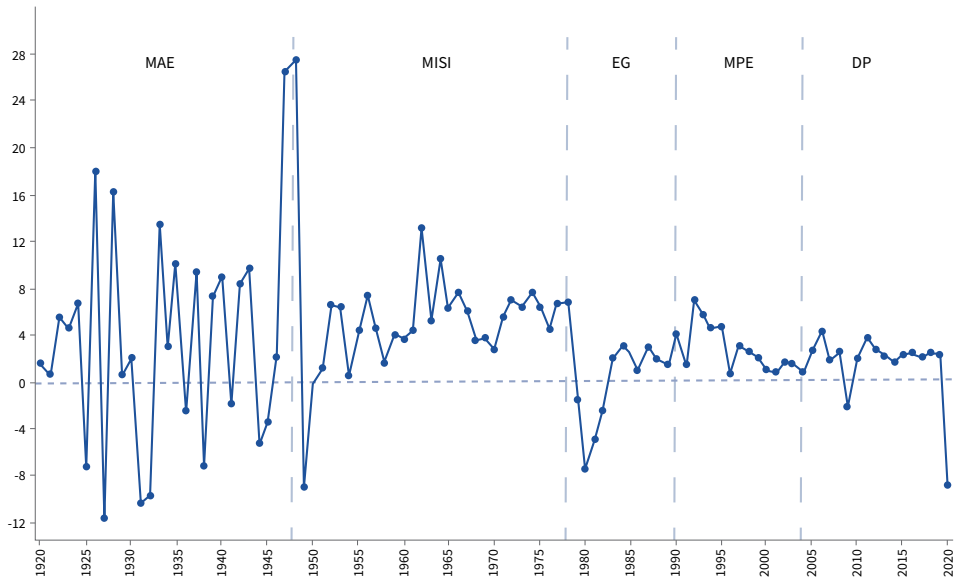
Al haber crecimiento económico y aumentar la riqueza de un país, tienden a ampliarse las opciones y oportunidades de la población que habita en él, y, por consiguiente, hay mayor desarrollo. Prueba de ello es que los países con ingresos per cápita más altos, por lo general, son también los que reportan mejores indicadores económicos y sociales (esperanza de vida superior, menores tasas de mortalidad infantil, mayores tasas de escolaridad y alfabetización).[44]

La economía salvadoreña, sin embargo, nunca ha podido crecer de manera robusta y sostenida en el tiempo (figura 6.13). De 1920 a 1948, en la etapa final del modelo agroexportador, creció moderadamente a una tasa promedio anual de 4.3 %, pero con altos niveles de volatilidad. Hubo años con tasas de crecimiento de más de 27 %, pero también los hubo de decrecimiento de más de 11 %. La volati-

44 Para que el crecimiento económico se traduzca en mayores niveles de desarrollo humano, sin embargo, es indispensable que sus frutos se distribuyan entre toda la población y que sea sostenible, es decir, que su obtención no sea a costa del bienestar de las futuras generaciones (deuda, deterioro del medio ambiente, etc.).

lidad derivaba de que dicho modelo se caracterizaba por una fuerte dependencia de la exportación de café (y, en menor medida, de algodón y azúcar). Es decir, que cuando los precios del café eran altos, la economía crecía, pero cuando estos se desplomaban, la economía se contraía. Este comportamiento cambió durante la vigencia del MISI. El crecimiento promedio anual de la economía entre 1948 y 1978 se elevó a 4.9 % y se redujo la volatilidad, pese a que la dependencia de los precios del café y de los otros productos de exportación continuó siendo alta.

Figura 6.13. *Tasa de crecimiento del PIB real en USD de 2017*. El Salvador, 1920-2020 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de GAPMINDER basada en datos del Banco Mundial, la Maddison Project Database y la Penn World Table del Groningen Growth and Development Centre, así como proyecciones de crecimiento del FMI.

De 1979 a 1989, en medio del conflicto armado, el PIB decreció a una tasa promedio anual de 1.1 %. Luego volvió a crecer a tasas relativamente altas, alcanzando una tasa promedio anual de 2.6 % entre 1989 y 2004. Por último, entre 2004 y 2019 la tasa de crecimiento promedio anual fue de 2.2 %, una de las más bajas en América Latina, menor que la de los países centroamericanos y que la del conjunto de países en desarrollo.

Comercio exterior

Para economías pequeñas, como la salvadoreña, las posibilidades de ofrecer niveles crecientes de bienestar a su población requieren del establecimiento de un sector exportador de bienes y servicios fuerte y dinámico; una tarea que para muchos parece imposible. Enríquez Cabot, sin embargo, afirma que el futuro pertenece a las pequeñas poblaciones que hacen de la mente un imperio y que ignoran la tentación —o no tienen la opción— de explotar sus recursos naturales.[45] Señala, además, que muchos países que ahora son ricos solo tienen gente, son pequeños, no son ni siquiera autosuficientes en agua, mucho menos en alimentos, minerales y combustible. Añade que a algunos hasta les falta una historia y cultura común, por lo que solo les quedan dos opciones: permanecer pobres o educar a su gente. Singapur, agrega, es uno de esos países que no tuvo otra opción que educar a su gente, reformar su gobierno, atraer conocimientos y ponerse a trabajar duro.

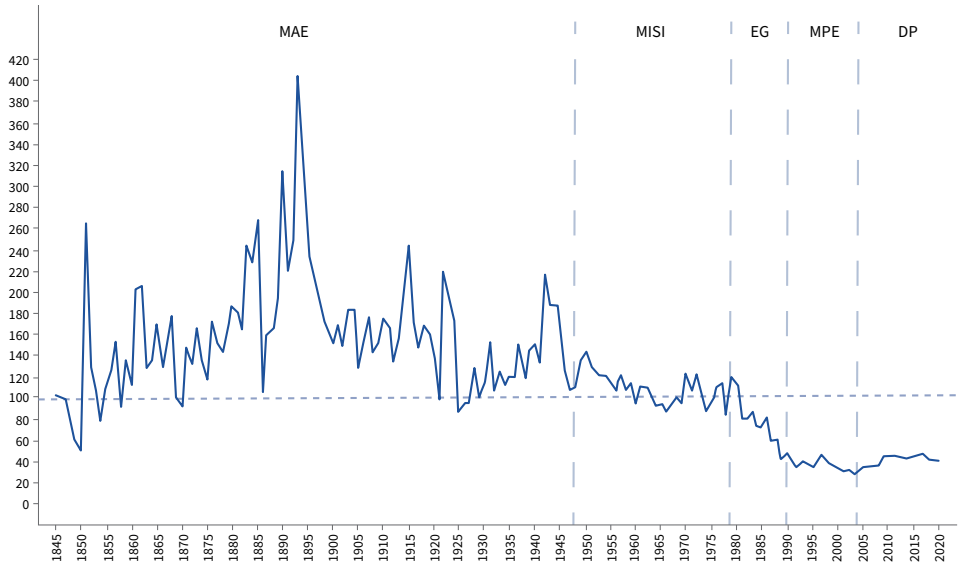
A diferencia, en el país se ha creído que, para ser rico, el camino consiste en especializarse en productos tropicales exportables de alta demanda y precios atractivos en los mercados internacionales, aprovechando la vocación natural de la tierra y los bajos costos de la mano de obra. Producto de esta visión, El Salvador edificó desde la Independencia una economía cuya fortaleza consistía en que sus exportaciones eran mucho mayores que las importaciones. Durante el período 1845-1948 (años de vigencia del MAE para los que se tiene información), por ejemplo, las exportaciones superaron, en promedio, a las importaciones en 56.7 %, y apenas en 10 de los 104 años ahí comprendidos las importaciones fueron superiores a las importaciones (figuras 6.14 y 6.15). Esta fortaleza, sin embargo, comenzó a debilitarse como consecuencia de los cambios en las estrategias y políticas adoptadas a partir del MISI debido a que el proyecto industrializador requería de una cantidad creciente de materias primas, insumos y bienes de capital importados y a que se comenzó a apostar por las industrias de exportación hasta en los setenta. Producto de ello, durante la vigencia del MISI (1948-1979) las exportaciones, en promedio, apenas superaron a las importaciones en un 9.1 %, además de que, en 9 de los 32 años comprendidos, las importaciones superaron a las exportaciones (figuras 6.14 y 6.15).

La situación se invirtió dramáticamente durante la época del conflicto armado (1980-1990), ya que, para entonces, las exportaciones fueron inferiores en promedio a las importaciones en un 27.8 % y solamente en uno de esos 11 años hubo

45 Juan Enríquez Cabot, *Mientras el futuro te alcanza* (México D.F.: Círculo Cultural Azteca, 2004).

superávit comercial. La expectativa era que, con el modelo neoliberal de promoción de exportaciones y atracción de inversiones (MPE), las exportaciones nuevamente superaran a las importaciones, pero lejos de eso, entre 1990 y 2004, la brecha entre las exportaciones y las importaciones se amplió todavía más, ya que, en promedio, las primeras fueron inferiores a las segundas en un 63.3 %. Entre 2004 y 2020 la brecha entre ambas variables se ha reducido levemente, a un promedio de 59 %.

Figura 6.14. *Valor de las exportaciones entre valor de las importaciones.* El Salvador, 1845-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de Schoonover, «Statistics for an understanding»; DIGESTYC, anuarios estadísticos (varios números), memorias del Ministerio de Hacienda (varios números) y revistas mensuales del BCR (varios números).

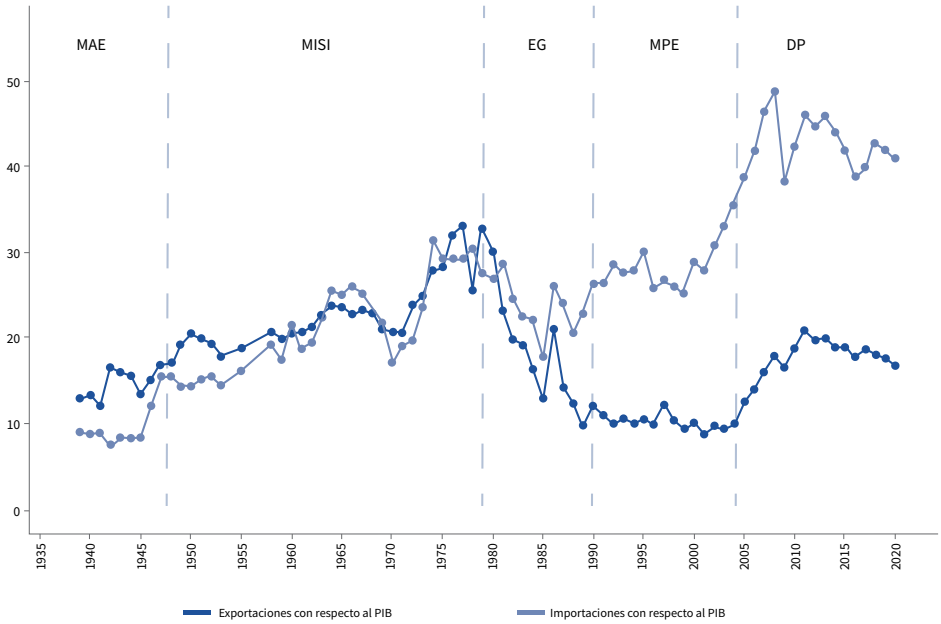
Violencia

Una de las mayores aspiraciones de la gente es vivir sin temor a los demás. Según el PNUD,[46] ningún otro aspecto de la seguridad humana es tan vital como la seguridad de no verse expuesto a la violencia física. En El Salvador, sin embargo, durante los 200 años de vida independiente, los niveles de violencia siempre han sido muy al-

46 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano* (Madrid: Mundi-Prensa, 2000).

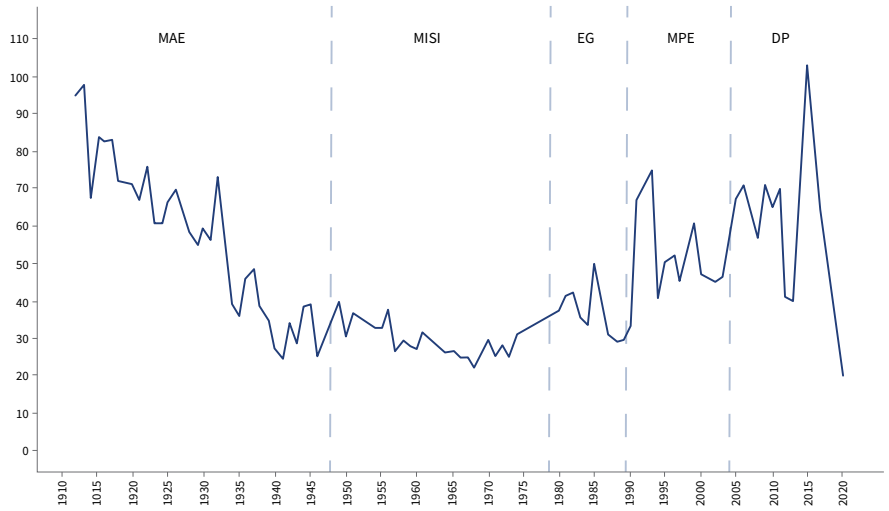
tos. Obsérvese en la figura 6.16 que entre 1912 y 1948 la tasa de homicidios, aunque fluctuante, registró un valor promedio de 56 por cada 100 000 habitantes. Llama la atención que, contrariamente a lo que se cree, durante la mayor parte de la administración de Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), la tasa osciló entre 25 y 73 homicidios por cada 100 000 habitantes. Luego, entre 1949 y 1979, la tasa fue relativamente más baja y estable, registrando un promedio de 30 por cada 100 000 habitantes, con valores máximos de 36 en 1979 y mínimos de 25 en 1967. El valor promedio aumentó a 37 homicidios por cada 100 000 habitantes durante el período del conflicto armado y, luego, continuó subiendo, llegando a 53 entre 1990 y 2004, y a 59 entre 2004 y 2020. Desde 2018, sin embargo, la tasa de homicidios ha disminuido drásticamente, a tal punto que, en 2020, su valor fue de 20 por cada 100 000 habitantes, la más baja desde 1912, cuando se empezó a contabilizar.

Figura 6.15. *Exportaciones e importaciones.* El Salvador, 1935-2020 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, anuarios estadísticos (varios números); CEPAL, *Análisis y proyecciones;* memorias del Ministerio de Hacienda (varios números), y revistas mensuales del BCR (varios números).

Figura 6.16. *Tasa de homicidios.* El Salvador, 1912-2019 (Por 100 000 habitantes)



Fuente: Elaborado con información de Bergmann, «Homicidios en El Salvador»; de DIGESTYC, anuarios estadísticos y estimaciones de población; de Carcach, Rivera y Morera, «Violencia y crecimiento económico» e INFOSEGURA, «La seguridad ciudadana».

Migración

Cuando un país se autoconsume en conflictos internos se vuelve irrelevante. Si los disensos se transforman en confrontación, quiere decir que uno de los principales obstáculos para el desarrollo es la escasa capacidad de los actores nacionales de apoyarse recíprocamente con miras al logro de propósitos comunes. Cuando eso ocurre, los países corren el riesgo de quedarse vaciados de ciudadanos, porque al final de cuentas ahora la gente puede elegir, aunque la elección sea abandonar el país.

Esto le ha ocurrido de manera creciente a El Salvador. Se calcula que durante las últimas dos décadas de vigencia del modelo agroexportador alrededor de 65 000 salvadoreños habían emigrado.[47] En las tres décadas siguientes, otras 465 000 personas tomaron la misma decisión. La emigración se intensificó luego del estallido del conflicto armado, a tal punto que, solo durante los años ochenta, 541 560 salvadoreños abandonaron el país. Pasado el conflicto, la expectativa era que la emigración se redujera; sin embargo, entre 1990 y 2005 hubo alrededor de un millón

47 Thomas Winschuh, *¿Por qué se van? La emigración de salvadoreños a los Estados Unidos* (San Salvador: Ediciones Heinrich Böll, c1999).

de nuevos emigrantes. Finalmente, de 1995 a 2017, el flujo migratorio se disparó todavía más, llegando a más de un millón y medio de personas (tabla 6.5). Como consecuencia de estos fuertes flujos migratorios registrados en las últimas décadas, se estima que entre el 25 % y el 30 % de la población viva nacida en El Salvador reside en el exterior.

Tabla 6.5. *Saldos migratorios netos por quinquenios.* El Salvador, 1950-2020

Años	Migración neta	Tasas netas de migración (por mil habitantes)
1930-1940	-25 000	-1.44
1949-1950	-40 000	-1.98
1950-1955	-69 840	-6.03
1955-1960	-50 520	-3.88
1960-1965	-12 070	-0.8
1965-1970	-42 580	-2.44
1970-1975	-96 980	-4.87
1975-1980	-192 600	-8.66
1980-1985	-253 160	-10.49
1985-1990	-288 400	-11.18
1990-1995	-249 285	-9.03
1995-2000	-383 760	-13.16
2000-2005	-339 705	-11.34
2005-2010	-425 000	-16.46
2010-2017	-1 100 000	-30.43

Fuente: Elaborado con información de Winschuh, *¿Por qué se van?*, para 1930-1950; de MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE, *República de El Salvador,* para 1950-2010; y de OIM, *Encuesta nacional,* para 2010-2017.

Principales fallos de los modelos económicos

Al echar un vistazo al concierto mundial de países, llama la atención que, entre los que integran el grupo de desarrollo humano alto, hay una tremenda diversidad: grandes y ricos en recursos naturales como Estados Unidos, Canadá y Australia; grandes, pero sin muchos recursos naturales, como Japón y Corea del Sur; pequeños y ricos en recursos naturales como Noruega, Islandia y Nueva Zelanda; y pequeños que casi solo tienen gente, como Suiza, Bélgica, Luxemburgo, Singapur e Israel.

Hay también países que iniciaron su proceso de desarrollo sostenido varios siglos atrás, como el Reino Unido, Alemania y Holanda; y otros que han logrado colarse dentro del grupo de países más desarrollados en unas pocas décadas, como Corea del Sur, Singapur, Israel e Irlanda. Algunos países fueron colonizadores como el Reino Unido, Bélgica, Holanda y Japón; y otros colonizados, como Estados Unidos, Australia, Corea del Sur y Singapur. Hay también países de baja densidad demográfica como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos; y otros de altísima densidad demográfica, como Singapur, Taiwán, Corea del Sur, Holanda y Japón. Es también notorio que, entre países con una historia común y que han aplicado modelos similares, los desempeños alcanzados en materia de desarrollo son muy diferentes. Dentro de la vecindad, el caso más ilustrativo es el de Costa Rica, un país que incluso fue parte de la fallida Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica junto con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y que también les apostó a los tres modelos antes señalados, pero con logros en desarrollo humano muy superiores al resto.

De este simple vistazo, se puede deducir que aspectos tales como la dotación de recursos naturales, el tamaño, la densidad demográfica, el haber sido metrópoli o colonia, y hasta los modelos económicos aplicados, que usualmente son considerados como determinantes para explicar el nivel de desarrollo o de pobreza de un país, en realidad, no lo son. Temporalmente, sin duda, tienen alguna incidencia, pero están lejos de ser los factores determinantes del desempeño socioeconómico de los países en el muy largo plazo. Pero, si los aspectos antes mencionados no son los determinantes para el desarrollo, ¿habrá otros que sí lo son? O más específicamente para el caso de El Salvador, ¿será posible identificar algunos factores que, después de dos siglos de vida independiente, le han impedido convertirse en un país de desarrollo humano alto en el que el bienestar esté al alcance de la mayoría de la población?

De la lectura histórica realizada en los capítulos anteriores y del contraste con lo observado en los países de desarrollo humano alto, o que más han avanzado en esta materia, se pueden identificar al menos ocho fallos: a) la escasa inversión en la expansión de las capacidades de las personas, especialmente en las primeras etapas de su ciclo de vida; b) la poca importancia asignada al pleno empleo y la eficacia laboral dentro de las políticas económicas y sociales; c) la insuficiente inversión en infraestructura económica y social, d) la escasa atención asignada a la disminución de las brechas y desigualdades; e) la tendencia a mantener desequilibrios macroeconómicos fuera de control; f) la lentitud para reinventarse continuamente

con nuevas apuestas productivas; g) la ausencia de un contrato social que permita convertir a las mujeres en auténticas socias y protagonistas del desarrollo; h) y la incapacidad para edificar y consolidar un Estado desarrollista.

Escasa inversión en la expansión de las capacidades de las personas

Un aspecto común de los países que más progresan en desarrollo humano es que hacen inversiones fuertes y oportunas en el despliegue de los talentos y capacidades de sus habitantes, asignándoles una alta prioridad a ámbitos tales como la salud y la nutrición, la vivienda y el hábitat, la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología. Esto lo hacen no por sensibilidad social, sino porque se han dado cuenta de que las capacidades alcanzadas por las personas en cualquier etapa de su vida dependen, en gran medida, de las inversiones realizadas en las etapas anteriores. O sea que, si las inversiones en expansión de capacidades se realizan en edades más tempranas, las perspectivas futuras para gozar de una vida plena son mayores que cuando estas se postergan o no se realizan. Saben, además, que hay períodos de cambio especialmente sensibles en la vida de las personas, en el sentido de que las crisis o acontecimientos adversos pueden tener mayores repercusiones; estos son los primeros tres años de vida y las transiciones del ámbito educativo al laboral, y de este a la jubilación. La falta de una nutrición adecuada, de asistencia médica y de estimulación temprana durante los primeros tres años, por ejemplo, provoca que muchos niños lleguen a la etapa escolar sin estar preparados para el aprendizaje. Esto genera problemas de repitencia y abandono de los estudios; lo cual, a su vez, aumenta el riesgo de una inserción laboral precaria en el futuro. La adolescencia y juventud (de los 10 a los 24 años), por su parte, constituye un período de transición en el que se aprende a participar en la sociedad y en el mundo laboral; pero, al no existir las oportunidades apropiadas para ello, puede generar sentimientos de frustración y comportamientos violentos. Finalmente, a medida que las personas envejecen, su exposición a situaciones de riesgo desde el punto de vista físico, mental y económico crece, en particular si, por no haber tenido una buena inserción laboral, no se cuenta con una pensión adecuada o se depende del trabajo y la familia para recibir ingresos.[48]

48 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Aunque parecen obvios, estos planteamientos han sido muy difíciles de ponerse en práctica en El Salvador. Prueba de ello es que nunca se les ha asignado la prioridad requerida a algunas de las aspiraciones que toda la gente vincula más con su bienestar: alimentarse adecuadamente, gozar de un hábitat saludable con una vivienda digna y adecuadamente equipada, y tener acceso a servicios de salud y educación de calidad. No es que no se haya pensado en ellas, eso sí se ha hecho; pongamos como ejemplo la educación: varios gobernantes asumieron compromisos, promovieron pactos y hasta formularon planes con objetivos, metas y recursos requeridos muy precisos, pero, a la postre, estos terminaron archivados como simples documentos de referencia.

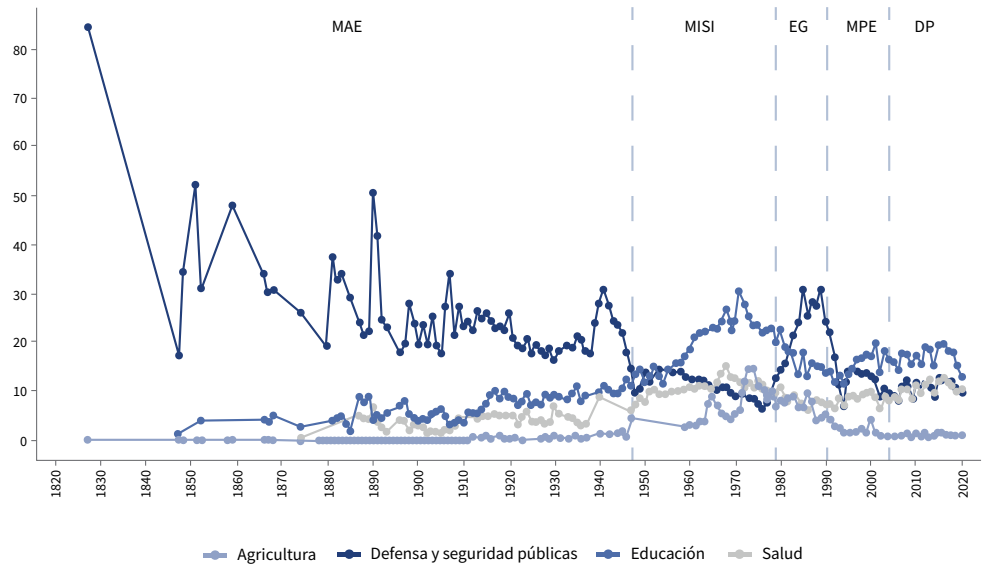
Durante la vigencia del modelo agroexportador, que predominó desde la Colonia hasta la primera mitad del siglo XX, la creación de riqueza era vista como el resultado del aprovechamiento de los altos precios que prevalecían en los mercados internacionales de ciertos productos tropicales, en cuya producción el país parecía tener ventajas absolutas. La expansión de los cultivos de añil y café durante el siglo XIX y del algodón y la caña de azúcar en el siglo XX obedecieron a la lógica de ese modelo. Al ser un modelo instaurado en la época colonial, no es de extrañarse que estuviese fundamentado en una visión racista en la que las personas que no procedían directamente de la raza conquistadora no eran vistas como portadoras de los mismos derechos y capacidades. De hecho, en el imaginario social dominante se consideraba que la población autóctona estaba integrada por seres naturalmente inferiores que requerían de la conducción del pequeño grupo descendiente de la raza conquistadora, al que se le atribuía la visión y las capacidades para sacar adelante al país,[49] aunque en la práctica, nunca pudo llevar bienestar a la mayoría de la población. La escasa atención asignada por este modelo a la expansión de capacidades se evidencia en que los gastos públicos en defensa y seguridad durante su vigencia equivalían casi al triple de los de salud y educación juntos (figura 6.17 y tabla 6.6). Obsérvese, además, la ínfima participación que tenía el gasto público agropecuario (0.3 %), pese a que, para entonces la economía dependía casi exclusivamente del desempeño de dicho sector.

Por su parte, las inversiones en otros rubros cruciales para el despliegue de los talentos y capacidades de las personas, tales como asegurar a la población una vivienda y un hábitat dignos, brindar una atención oportuna en servicios de salud y

49 David J. Guzmán, «Población y área. Raza y costumbres», en *Libro Azul de El Salvador* ed. por L. A. Ward (San Salvador: Latin American Publicity Bureau Inc., 1916).

nutrición para las mujeres embarazadas y a los infantes o garantizar el acceso a la educación parvularia, no existían o eran tan ínfimas que apenas podían distinguirse dentro del presupuesto.

Figura 6.17. *Gasto público en defensa y seguridad (ejército), educación (instrucción), salud (beneficencia) y agricultura*. El Salvador, 1827-2019[50] (Como porcentaje del gasto público total)



Fuente: Elaborado con información de Pérez-Fabregat, «La formación del Estado», para 1827; de la Gaceta del Salvador, para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2020. Se complementó con información de José Alfredo Ramírez y Knut Walter, «Los estancos en la República» y Roberto Turcios, «Paisaje de reformas».

Durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI), las personas comenzaron a ser vistas como sujetos de derecho (aunque en la práctica, no todas) e incluso se llegó a afirmar que «la mayor riqueza de El Salvador estaba en su población y su poco común poder demográfico».[51] Con la promulgación de la *Constitución* de 1950 se reconoció, además, que era un deber

50 Para el período de 1868 a 1951, este gasto puede también entenderse como gasto en el ejército.

51 Enrique Tejera París, «Plan de Investigaciones Gubernamentales para la República de El Salvador», *Revista de Economía de El Salvador* 1 (enero-diciembre de 1950).

del Estado promover estrategias tendientes a elevar el nivel de vida de la población dentro de un marco que permitiera compatibilizar el progreso económico con la justicia social. En congruencia con ello, el Estado aumentó de manera sostenida y significativa el gasto social en educación y salud, cuya participación promedio anual en el gasto público total durante el período 1949-1979 subió a 20.2 % y 10.8 %, respectivamente (tabla 6.6). Algo similar ocurrió con el gasto público agropecuario, que se incrementó durante el mismo período a un promedio anual de 6.2 %, llegando a representar el 14.6 % del gasto público total en 1973 y 1974. El acceso a la educación parvularia, la atención a niños y mujeres embarazadas y los programas de vivienda popular, sin embargo, continuaron teniendo una importancia marginal, sobre todo en las áreas rurales, donde residía la mayoría de la población. Lamentablemente, en los años setenta, a medida que la inestabilidad política del país se incrementaba, comenzó a revertirse la tendencia creciente de la participación de los gastos en educación, salud y agricultura dentro del gasto público total y comenzó a aumentar el peso del gasto en defensa y seguridad.

Una vez iniciada la guerra, la mayoría de las estrategias y políticas puestas en marcha en los ámbitos económico, social, político, diplomático y militar se enfocaron hacia un objetivo común que consistía en derrotar a la guerrilla y a las fuerzas sociales que la apoyaban. En consecuencia, se acentuó la tendencia hacia la militarización del gasto público en detrimento del gasto social, iniciada en los años anteriores. Obsérvese en la figura 6.17 que la participación del gasto público en defensa y seguridad dentro del gasto público total, que había pasado de 6.5 % en 1976 a 14.4 % en 1980, aumentó vertiginosamente en los años siguientes hasta llegar a 30.8 % en 1989. En dirección contraria, el gasto público en educación, que en 1971 representó el 30.4 % del gasto público total (el más alto en la historia del país), para 1980 había disminuido a 22.6 % y continuó reduciéndose hasta llegar a su nivel más bajo en 1986, cuando apenas representó el 13.2 %. Algo similar ocurrió con el gasto público en salud que, después de haber alcanzado un valor máximo equivalente a 15.2 % del gasto público total en 1968, cayó a 8.7 % en 1981 y a 6.2 % en 1986 (figura 6.17).

Finalizada la guerra, El Salvador le apostó a un nuevo modelo cuyo objetivo general era lograr tasas altas y sostenidas de crecimiento económico, con base en la diversificación y el aumento de la producción exportable intensiva en el uso de mano de obra. Uno de los pilares en los que se sustentaba dicho modelo era la creencia de que la principal ventaja competitiva con la que contaba el país era la abundancia de mano de obra, la cual debía de ser aprovechada «al máximo y de manera creativa». De ello se infería que los gastos en salud, educación, formación profesional y cien-

cia y tecnología no solo se recuperarían a los niveles anteriores a la guerra, sino que los superarían ampliamente. Sin embargo, la tabla 6.6 muestra que, contrario a lo esperado, el gasto promedio anual en educación como porcentaje del gasto público total se redujo de 16.5 % durante la guerra a 15.4 % durante el período 1989-2004; mientras que la participación del gasto promedio anual en salud apenas aumentó de 8.1 % en el primer período a 8.4 % en el segundo.

Tabla 6.6. *Distribución del gasto público por unidades primarias durante los diferentes modelos económicos.* El Salvador, 1827-2019 (En porcentajes)

Rubro	MAE	MISI	Economía de guerra	MPE	Digresiones populistas
Agricultura	0.3	6.2	7.1	2.1	1.0
Defensa y seguridad	31.1	11.3	23.8	13.1	10.8
Servicio de la deuda	25.6	3.6	14.4	18.8	21.5
Fomento/obras públicas	10.2	14.6	10.5	7.9	4.8
Instrucción/educación	6.1	20.2	16.5	15.4	16.9
Beneficencia/salud	4.2	10.8	8.1	8.4	10.6
Otros	22.5	33.3	19.6	34.3	34.4
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaborado con información de Pérez-Fabregat, «La formación del Estado», para 1827; de la *Gaceta del Salvador,* para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019. Se complementó con información de José Alfredo Ramírez y Knut Walter, «Los estancos en la República» y Roberto Turcios, «Paisaje de reformas» para 1875-1895.

Durante el período 2004-2019, llamado en este libro de digresiones populistas, varios de los programas y políticas parecieran apuntar a aumentar la inversión en la expansión de las capacidades de las personas (FOSALUD, Comunidades Solidarias, Paquete Escolar, Sistema de Protección Social Universal, Ciudad Mujer; Una Niña, Un Niño, Una Computadora; etc.), sin embargo, en la práctica, han sido de carácter paliativo y mediático, con el agravante de que la mayoría han sido abandonados o debilitados después de una o dos administraciones gubernamentales. No sorprende, por lo tanto, que, pese al regocijo manifestado por los últimos gobiernos sobre la

prioridad que supuestamente han asignado al gasto social y a su convencimiento de ser los que más inversión social han hecho en la historia, lo cierto es que durante este período el gasto promedio anual en educación y salud aumentó a 16.9 % y 10.6 % del gasto público total, respectivamente (tabla 6.6); ambos porcentajes son inferiores a los promedios registrados durante la vigencia del MISI e insuficientes a lo requerido para lograr un crecimiento robusto y sostenido de la economía y para aprovechar al máximo y de manera creativa la abundante mano de obra del país.

La tabla 6.7 muestra la distribución promedio anual del gasto público entre algunos de los principales ramos durante todos los años para los que se dispone de información después de la Independencia. De acuerdo con esa información, durante los dos siglos de vida independiente del país, los recursos destinados a defensa y seguridad superan en más del doble a los destinados a educación y en más de 3.5 a los destinados a salud. Por otra parte, si sumamos el servicio de la deuda a defensa y seguridad, resulta que estos dos rubros han absorbido recursos 4 veces superiores a los destinados a educación y 2.5 veces a los utilizados conjuntamente por educación y salud.

Poca importancia asignada al pleno empleo y a la eficacia laboral en las políticas económicas y sociales

Otra característica de los países de mayor desarrollo humano es que asignan al pleno empleo y al mejoramiento progresivo de la productividad y los salarios reales (que es lo que se conoce como eficiencia salarial) una importancia política central, a tal punto que tanto la política social como la económica se alinean en esa dirección. En el caso de la política social, se busca preparar a niños, adolescentes y jóvenes para que cuando se incorporen al mercado laboral, lo hagan en actividades formales, de alta productividad, con posibilidad de progreso y con acceso a las distintas redes de seguridad social; por eso, algunos la llaman política social productiva. El propósito de la política económica, por su parte, consiste en crear el contexto apropiado para que las personas puedan encontrar un trabajo decente, en el menor tiempo, y adaptado a las capacidades y competencias que han desarrollado. Particular atención se otorga a asegurar una participación laboral creciente de las mujeres y los jóvenes.

Tabla 6.7. *Distribución del gasto público por unidades primarias después de la Independencia.* El Salvador, 1827-2019 (En porcentajes)

Rubro	Porcentaje promedio
Agricultura	1.8
Defensa y seguridad	24.6
Servicio de la deuda	20.1
Fomento/obras públicas	10.3
Instrucción/educación	7.0
Beneficencia/salud	11.0
Otros	25.2
Total	**100.0**

Fuente: Elaborado con información de Pérez-Fabregat, «La formación del Estado», para 1827; de la *Gaceta del Salvador,* para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019. Se complementó con información de José Alfredo Ramírez y Knut Walter, «Los estancos en la República» y Roberto Turcios, «Paisaje de reformas».

En contraste, en El Salvador, el pleno empleo y la eficacia salarial casi nunca han sido asumidos como objetivos centrales de sus estrategias y políticas de desarrollo. Tanto es así que el país ni siquiera cuenta con información oportuna ni con series estadísticas largas sobre las variables relacionadas con el comportamiento del mercado laboral, tales como desempleo, subempleo, trabajo decente, productividad laboral, salarios, etc. Incluso, son muy pocos los planes de gobierno en que se usan los datos sobre la situación laboral para formular objetivos, metas, estrategias y políticas. Pareciera que hay una suerte de resignación en relación con esta área, como si fuera mejor no comprometerse con nada o hacerlo de una manera general para no ser luego cuestionado por incumplimiento. Una de las pocas excepciones al respecto fue el *Primer plan de desarrollo económico y social 1965-1969*,[52] donde se establecía que solo para absorber a los nuevos miembros de la fuerza laboral que se incorporaban a la PEA como consecuencia del crecimiento poblacional, era necesario que entre 1965 y 1969 se crearan 152 000 nuevos empleos (30 400 por año); es decir, de 5 veces y media más de los que efectivamente se crearon durante

52 CONAPLAN, *Primer plan de desarrollo económico y social,* 1965-1969 (San Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1964).

la administración Rivera (figura 6.6). Más recientemente, otros gobernantes que se atrevieron a ponerle número a la cantidad de empleos que había que crear fueron Flores (1990-2004), quien ingenuamente creía que bastaba con suscribir un TLC para generar más de 100 000 empleos en los años siguientes; Funes (2009-2014), por su parte, desde una perspectiva demagógica, se atrevió a comprometerse a generar durante su administración 250 000 nuevos empleos decentes (50 000 por año) a través de una «fábrica» imaginaria. Menos pretensioso parecía Sánchez Cerén, quien se limitó a comprometerse con aumentar en cinco puntos porcentuales de la PEA la proporción de trabajadores con acceso a seguridad social. Un elemento común en todos ellos, sin embargo, es que ninguno definió las estrategias y políticas que iban a implementar para alcanzar dichas metas, ni tampoco rindió cuentas sobre su nivel de cumplimiento. Esto es muy usual en países donde los temas que interesan a la gente son intensivamente usados en campañas electorales de parte de quienes aspiran a gobernar, pero que, una vez logrado su objetivo, son excluidos de las prioridades gubernamentales.

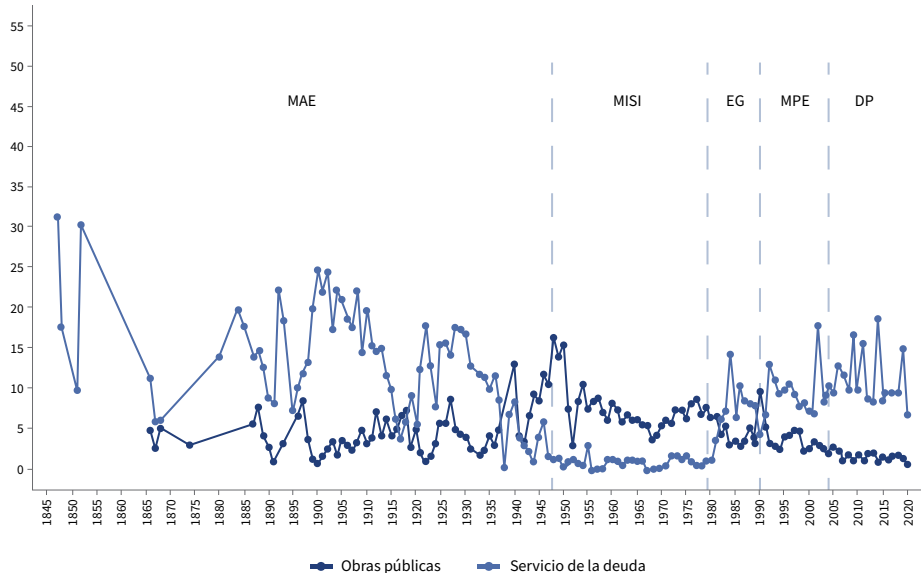
Bajos niveles de inversión en infraestructura económica y social y de ahorro para su financiamiento

De acuerdo con la CEPAL,[53] la provisión suficiente y eficiente de infraestructura económica y social es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, especialmente para aquellos países que poseen una economía pequeña y abierta, como El Salvador, y dependen de sus relaciones con el exterior.[54] En el caso de la infraestructura social, el despliegue de los talentos y capacidades de la población requiere de inversión oportuna y eficiente en infraestructura educativa, de salud, en agua y saneamiento, y también en vivienda popular. La infraestructura de transporte, energía y electricidad y tecnologías de la información y comunicaciones, por su parte, además de mejorar directamente la calidad de vida de la población, contribuye a que los países y sus divisiones territoriales puedan desarrollar ventajas competitivas y un mayor nivel de diversificación productiva.

53 Patricio Rozas y Ricardo Sánchez, *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, 2004), http://hdl.handle.net/11362/6441.

54 Marianne Fay, Mary Morrison, Luis A. Andrés y Eduardo Lora, *La realidad macroeconómica. Módulo 3: la infraestructura para el crecimiento* (Banco Interamericano de Desarrollo, sin fecha), https://bit.ly/3NS1OIy. Según este documento, «la infraestructura de un país está compuesta por el conjunto de estructuras, redes e instalaciones, generalmente de larga vida útil, sobre las que se prestan servicios necesarios para satisfacer necesidades sociales, económicas, políticas y personales».

Figura 6.18. *Gasto de fomento (obras públicas) y de servicio de la deuda.* El Salvador, 1845-2020
(Como porcentaje del gasto público total)



Fuente: Elaborado con información de la Gaceta del Salvador, para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019.

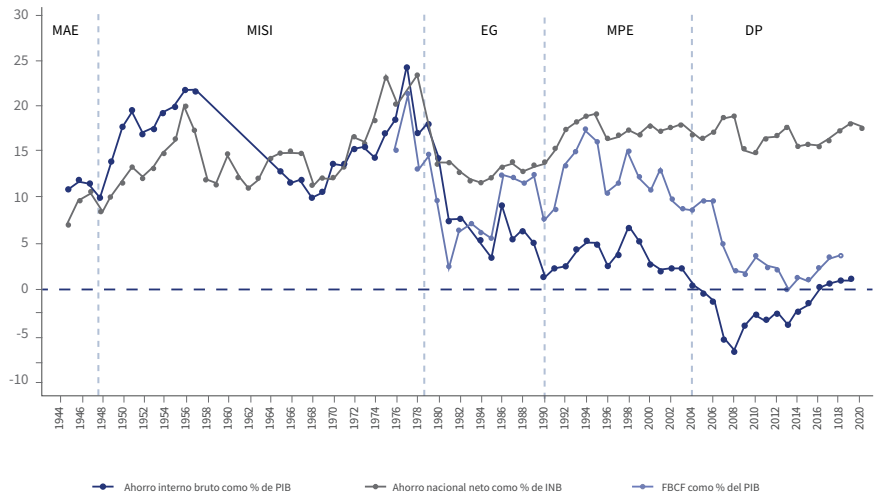
La idea es que, si estas inversiones se hacen con eficiencia y en las cantidades requeridas, pueden convertir a cualquier territorio (región, ciudad o país) en un espacio atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros, debido a que los costos de transporte, movilidad, logística, comunicación y laborales serían relativamente bajos.[55] Este tipo de valoraciones, sin embargo, solo han sido tomadas en cuenta de manera parcial en El Salvador.

Durante la vigencia del modelo agroexportador (1821-1948), por ejemplo, se le asignó una alta prioridad a la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, a tal punto que, como puede observarse en la figura 6.18, el peso promedio del rubro de obras públicas (fomento) dentro del gasto público total (10.1 %) solo fue superado por los de defensa y seguridad (25.2 %) y servicio de la deuda (26.1 %).

55 Los costos laborales serían relativamente bajos, no debido a que los salarios serían también bajos, sino a la mayor productividad del trabajo derivada de la inversión oportuna en el despliegue de los talentos y capacidades de la población.

A ello habría que agregar que gran parte del servicio de la deuda en esa época correspondía al pago de compromisos adquiridos por el gobierno para construcción de carreteras, vías férreas, mejoramiento de puertos, red telegráfica y telefónica, etc. La importancia asignada a este tipo de infraestructura económica radicaba en que, de esa manera, se reducían de forma sustancial los costos de transporte y se aumentaba la competitividad, primero del café, y luego, del algodón y el azúcar. La gran falencia, sin embargo, estuvo en la infraestructura social, pues, tal como se mostró anteriormente, la salud, la educación y la vivienda no eran prioritarias dentro de este modelo.

Figura 6.19. *Formación bruta de capital fijo y ahorro.* El Salvador, 1944-2020
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con información de CEPAL, *Análisis y proyecciones* y del Banco Mundial (https://databank.worldbank.org/).

Las necesidades de mayor infraestructura económica para apoyar el proceso de industrialización provocaron que el peso promedio del gasto en el ramo de obras públicas dentro del gasto público total aumentara entre 1948 y 1978 a 15 % (figura 6.18).[56] Por otra parte, el desarrollo de los sistemas de cuentas nacionales permitió

56 Desde el estallido del conflicto armado, el peso del gasto en obras públicas (fomento) dentro del gasto público total ha disminuido. Esto, sin embargo, se debe a la creación de entidades autónomas, cuyos gastos no son contabilizados como parte del gasto del gobierno central.

que, desde 1945, se pudiera medir el peso de la inversión (formación bruta de capital fijo) dentro del producto interno bruto. Obsérvese en la figura 6.19 que, como consecuencia de la mayor atención brindada no solo a la infraestructura económica, sino también a la infraestructura social, la tasa de inversión expresada como porcentaje del PIB aumentó de un promedio de 8.8 % en los últimos años de vigencia del modelo agroexportador a 14.6 % durante los 30 años del MISI. Luego, durante el período de guerra civil cayó a un promedio de 13.2 %, para luego aumentar a un promedio de 16.8 % entre 1989 y 2004, y bajar ligeramente a 16.6 % entre 2004 y 2019. Un aspecto que llama la atención es que, de los 76 años para los cuales se dispone de información, únicamente en 4 se han registrado tasas de inversión de 20 % del PIB o más, que es el nivel requerido para sustentar tasas de crecimiento de alrededor del 5 %.

Los bajos niveles de inversión, por su parte, han estado muy relacionados con los bajos niveles de ahorro. Obsérvese en la figura 6.19 que entre 1945 y 2020 únicamente en 3 años el ahorro interno bruto ha sido superior al 20 % del PIB, todos durante la vigencia del MISI. Incluso llama la atención que desde 1970 a 2020, el ahorro bruto, que incluye además el ahorro externo, únicamente ha sido superior al 20 % del PIB en 1977, pese a los crecientes flujos de remesas recibidos desde entonces hasta la fecha.

Escasa atención asignada a la disminución de las brechas y desigualdades

Independientemente del nivel de ingreso per cápita de un país, una mayor desigualdad implica que los más desfavorecidos reciben una menor proporción del ingreso nacional. La desigualdad desestimula el crecimiento y evita que sus beneficios se distribuyan equitativamente entre toda la población. Además, tiene un impacto directo y negativo en el bienestar social, ya que las personas no evalúan su bienestar solo con respecto a sus propios niveles absolutos de consumo o de ingreso, sino que también se comparan entre ellas.[57] No es casual, por lo tanto, que la desigualdad en la distribución de los bienes de la sociedad (incluyendo la educación, el poder político y el acceso a la justicia, entre otros, además de los ingresos y la riqueza) sea un factor clave en la violencia. Por esa razón, Wilkinson y Pickett, luego de de-

57 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente: propuestas para un nuevo modelo de desarrollo* (San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

mostrar que «el factor ambiental más asociado a niveles de violencia es la escala de las diferencias de ingreso entre los ricos y los pobres», sostienen que las sociedades más desiguales son negativas para casi todas las personas que viven en ellas. La chispa más frecuente que enciende la violencia, añaden, es «la falta de respeto, la humillación, y la sensación de ser mirado con desprecio».[58]

En El Salvador, ha habido una excesiva tolerancia hacia las brechas y desigualdades de todo tipo. El Estado, lejos de impulsar estrategias y políticas para su reducción, ha tendido a reforzarlas. Un ejemplo de ello es su sistema tributario que en otros países constituye una de las principales herramientas para disminuir la concentración del ingreso y de la riqueza; en el país, debido a su carácter regresivo (pagan proporcionalmente más los que menos tienen) y a que lo que se recauda del ingreso nacional (carga tributaria) ha sido relativamente bajo, históricamente ha tenido un efecto inverso.

En cuanto a la carga tributaria, probablemente es imposible determinar el nivel óptimo requerido para apoyar el desarrollo de un país, ya que su impacto depende no solo de qué porcentaje del ingreso nacional se recauda, sino también del uso que se haga de los recursos percibidos. No obstante, las estadísticas internacionales indican que en la mayoría de los países desarrollados la carga tributaria es de alrededor del 36 % del PIB, contra un 18 % en los países en desarrollo. Empero, El Salvador, luego de dos siglos de vida independiente, aún no ha alcanzado el nivel promedio de carga tributaria de los países en desarrollo. Obsérvese en la figura 6.20 que la carga tributaria promedio a finales del MAE (1939-1948), a pesar de las reformas tributarias introducidas por Martínez (1931-1944), apenas fue del 7.5 % del PIB; luego, durante el MISI (1949-1979), aumentó a 10.5 %; posteriormente, en la época del conflicto armado (1980-1990), en promedio, se incrementó a 11.5 %; más adelante, durante la vigencia del MPE (1990-2004), subió a 11 %; y, finalmente, a 16.2 % durante el período de las digresiones populistas (2004-2019).

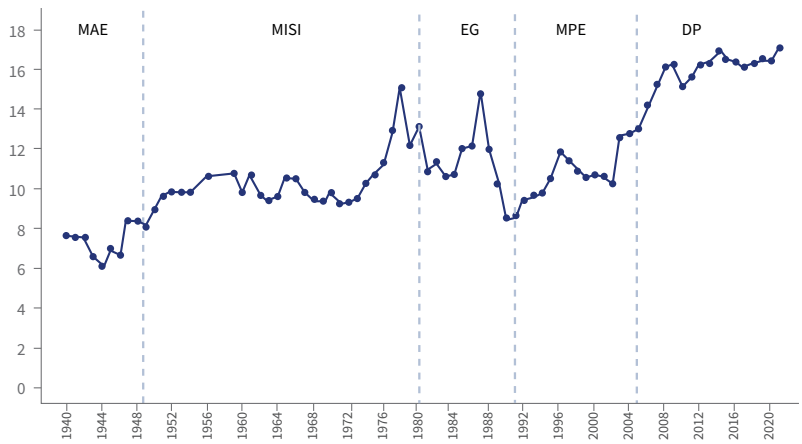
En el capítulo 1 se señaló que, en sus inicios como república independiente, El Salvador se caracterizó por una política tributaria basada en impuestos indirectos y por no gravar las propiedades ni las exportaciones ni las rentas de las personas y las empresas. Producto de ello, durante la vigencia del MAE, el 46.1 % de los ingresos tributarios fueron aportados por los impuestos a la importación y un 24.7 % adicional por el impuesto a las bebidas alcohólicas (tabla 6.8). Los impuestos

58 Richard Wilkinson y Kate Pickett, *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva* (Madrid: Ediciones Turner, 2010).

directos, aparte de haber sido introducidos tardíamente, tuvieron un aporte bastante pequeño (2.3 %). Las cifras disponibles indican que, desde que se introdujo el impuesto sobre la renta (ISR), en 1916, hasta 1948, su contribución promedio a los ingresos tributarios entre esos años fue de apenas el 3.8 %. Llama la atención que, pese a tratarse de un modelo que partía de que la principal fuente de riqueza del país estaba en el aprovechamiento de la alta demanda y los precios atractivos de ciertos productos tropicales en los mercados internacionales, la contribución de los impuestos a la exportación solamente fue del 8.1 % de los ingresos tributarios totales (tabla 6.8).

Durante las tres décadas del MISI (1948-1978), la estructura tributaria experimentó modificaciones importantes, reduciendo un poco su nivel de regresividad. Los impuestos a la importación continuaron siendo la principal fuente de ingresos tributarios, pero su contribución paradójicamente se redujo a un promedio de 30.7 %.[59] En sentido inverso, los impuestos a las exportaciones aumentaron su peso relativo a 21.8 %, al igual que los impuestos directos que elevaron su contribución promedio a 18.6 % (y a 13.5 %, en el caso del ISR). Los impuestos a las bebidas alcohólicas, por su parte, fueron desplazados al cuarto lugar como fuente de ingresos tributarios, con un aporte promedio de 10.1 % (tabla 6.8 y figuras 6.21 y 6.22).

Figura 6.20. *Carga tributaria: ingresos tributarios.* El Salvador, 1940-2020 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con información de Wallich y Adler, *Proyecciones económicas;* de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números), y de las memorias e informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (varios números).

59 La paradoja está en que se cree que durante la vigencia de este modelo el arancel promedio se incrementó, cuando en realidad lo que aumentó fue la tasa de protección para ciertos productos.

Tabla 6.8. *Contribución promedio de diversos impuestos a los ingresos tributarios por modelo económico.* El Salvador, 1849-2020 (En porcentajes)

Rubro	MAE	MISI	Economía de guerra	MPE	Digresiones populistas
Renta de importación	46.1	30.7	9.9	12.9	5.6
Renta de exportación	8.1	21.8	19.3	0.5	0.0
Renta de licores	24.7	10.1	6.2	2.4	1.5
Papel sellado y timbres/IVA	2.7	5.1	24.0	51.3	51.0
Impuestos directos	2.3	18.6	27.8	28.9	38.6
• Impuesto sobre la renta	1.4	13.5	21.5	26.6	38.0
Otros	16.0	13.7	12.8	4.0	3.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con información del periódico oficial de El Salvador; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC (varios números), y de las memorias e informes sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (varios números).

Luego, durante el período del conflicto armado (1979-1990) hubo nuevos cambios en la estructura tributaria. En promedio, el impuesto al papel sellado y timbres fiscales se posicionó como principal fuente, aportando el 24 % de los ingresos tributarios; seguido por el ISR, con una contribución del 21.5 %; y los impuestos a la exportación, con una participación del 19.3 %. Por su parte el aporte promedio de los impuestos a la importación y a las bebidas alcohólicas se redujo a 9.9 % y 6.2 %, respectivamente.

Durante los períodos correspondientes al modelo neoliberal (1990-2004) y al de las digresiones populistas (2004-2019), el impuesto a papel sellado y timbres (sustituido en 1992 por el IVA) y el ISR se consolidaron como las principales fuentes de ingresos tributarios. El primero aumentó su peso relativo en el primer período a 51.3 % y lo redujo ligeramente a 51 % en el último; mientras que el segundo lo aumentó en ambos a 26.6 % y 38 %, respectivamente. El peso relativo promedio de los impuestos a la importación, por su parte, aumentó ligeramente durante el MPE a 12.9 %, pero lo redujo de manera drástica durante el período de las digresiones populistas a 5.6 % (tabla 6.8).[60]

60 Vista desde otro ángulo, las rentas de importación expresadas como porcentaje de las importaciones totales han pasado de un máximo histórico de 97.8 % en 1992 a, apenas, un 2 % en los últimos diez años.

La figura 6.23, por su parte, muestra que, hasta 1915, la totalidad de los ingresos tributarios del gobierno central provenía de los impuestos indirectos. Esto comenzó a cambiar lentamente con la introducción del impuesto sobre la renta (ISR) en 1916; luego el peso relativo de los impuestos directos tuvo un segundo impulso con una elevación de las tasas del ISR durante las administraciones de Martínez (1931-1944) y Castaneda Castro (1945-1948); y uno más con los aumentos a dicho impuesto durante el período de vigencia del MISI. La contribución de los impuestos directos al total de ingresos tributarios, sin embargo, se estancó durante la década del conflicto armado y durante los tres primeros gobiernos de corte neoliberal. Desde 2004 a la fecha, sin embargo, su peso relativo no ha cesado de aumentar, aunque todavía no a los niveles suficientes para hacer de la política tributaria una herramienta efectiva para disminuir las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza.

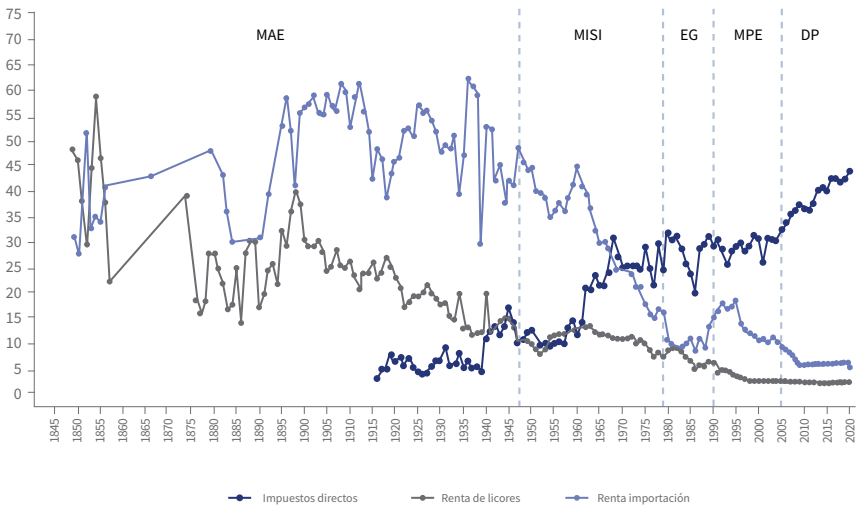
Recurrente inestabilidad macroeconómica

Otro fallo importante de los modelos económicos aplicados en El Salvador es que, salvo en pequeños períodos, no se le ha prestado la atención requerida a mantener bajo control los principales desequilibrios macroeconómicos. En parte, esto ha sido el resultado de la alta dependencia que históricamente ha tenido la economía de un grupo reducido de productos de exportación, cuyos precios se caracterizan por su alta volatilidad (figura 6.24).

Lo recomendable es que, en economías con estas características, los gobiernos sean prudentes adoptando políticas que aumenten el ahorro público y el ahorro privado durante los períodos de auge, para estar preparados con suficientes reservas en los momentos de crisis. En El Salvador, sin embargo, los gobiernos casi nunca han tenido entre sus prioridades lograr y mantener tasas de ahorro altas para financiar el desarrollo con recursos propios. Prueba de ello es que las políticas de ahorro programado, además de haberse introducido tarde (1954), se limitan a los seguros de salud y pensiones y tienen una cobertura muy baja. Por otra parte, con pocas excepciones, los gobiernos se han caracterizado por gastar más que los ingresos corrientes que perciben. Obsérvese en la figura 6.25 que, de los 140 años para los que se ha logrado recoger información, únicamente en 44 se

obtuvo superávit fiscal.[61] Además, el promedio de esos 140 años arroja un déficit equivalente al 9 % de los ingresos corrientes.

Figura 6.21. *Contribución de los derechos de importación, impuestos a las bebidas alcohólicas e impuestos directos en los ingresos tributarios.* El Salvador, 1845-2020 (En porcentajes)



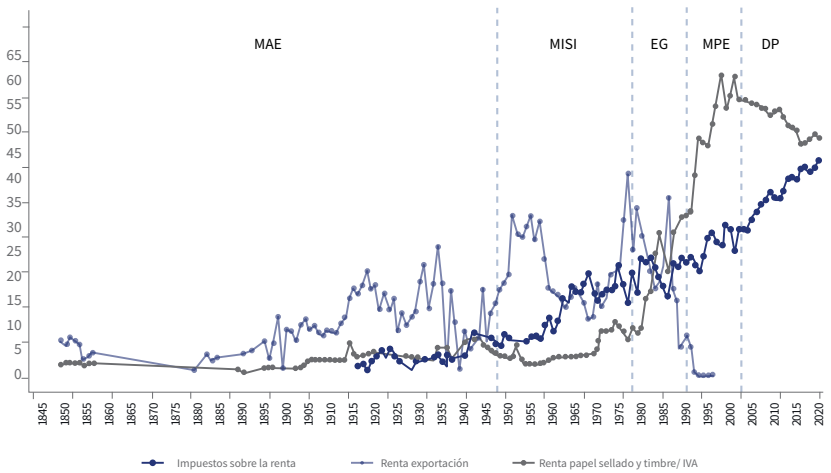
Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta del Salvador*, para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019.

Como consecuencia de la tendencia a mantener las finanzas públicas deficitarias, la deuda pública ha sido un problema endémico en El Salvador. Durante la vigencia del modelo agroexportador, además de ser muy volátil, registró un valor promedio equivalente a 179 % de los ingresos corrientes del Estado (figura 6.26). Hubo, sin embargo, subperíodos en los que disminuyó su peso relativo, como en las cuatro décadas que siguieron a la introducción del café como cultivo comercial

61 Habría que tener en cuenta que la información sobre ingresos y gastos del sector público en el siglo XIX no estaba bien organizada; por el lado de los ingresos, una buena parte era cobrada directamente por acreedores del gobierno o correspondía a documentos de deuda emitidos por este, por lo que no se recibía en efectivo; por el lado del gasto, a menudo aparecían reclamos sobre deudas contraídas con particulares sobre las que no se tenía registro. De ahí es posible que en varios de los 23 años que, entre 1848 y 1897, las memorias de Hacienda y Crédito Público reportan superávits, en realidad haya habido déficits.

y durante los gobiernos de Martínez (1931-1944) y Castaneda Castro (1945-1948).[62] Igual que en el caso de otros indicadores, durante la vigencia del MISI, la deuda experimentó una mejora significativa, registrando un valor promedio equivalente al 72.7 % de los ingresos corrientes. Luego, en la guerra civil, la deuda se disparó registrando un valor promedio equivalente a 245.3 % de los ingresos corrientes, con un pico de 341.5 % en 1990.

Figura 6.22. *Contribución de las rentas de exportación, impuesto al papel sellado y timbres/IVA e impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios.* El Salvador, 1845-2020 (En porcentajes)

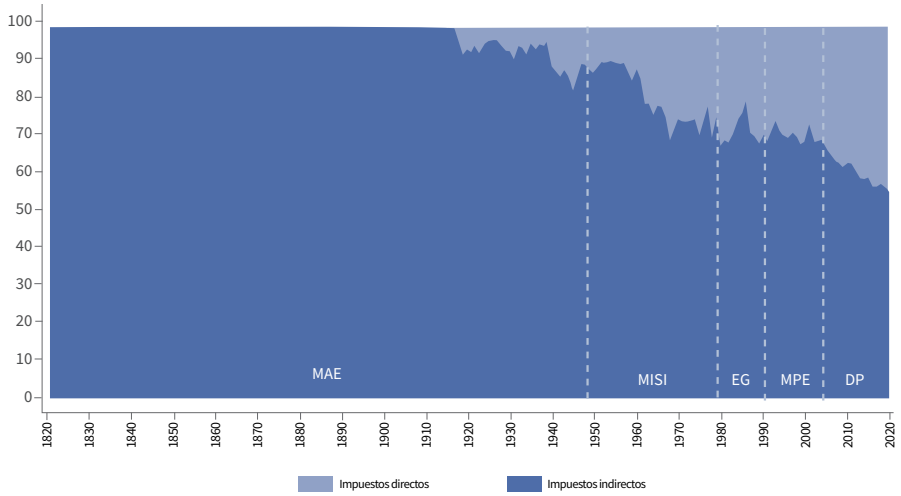


Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta del Salvador*, para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria*, y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas*, para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019.

Entre 1990 y 2004, durante la vigencia del modelo neoliberal, el peso relativo de la deuda pública se redujo a un promedio de 234.3 % de los ingresos corrientes del Estado, llegando a un mínimo de 188.6 % en 2000; pero desde ese año retomó una tendencia alcista. Esta continuó durante el período de las digresiones populistas, alcanzando un promedio de 274.2 % entre 2004 y 2019 (figura 6.26). Para 2020 la relación deuda pública/ingresos corrientes subió a 381.4 %, el valor más alto registrado durante los 200 años de vida independiente.

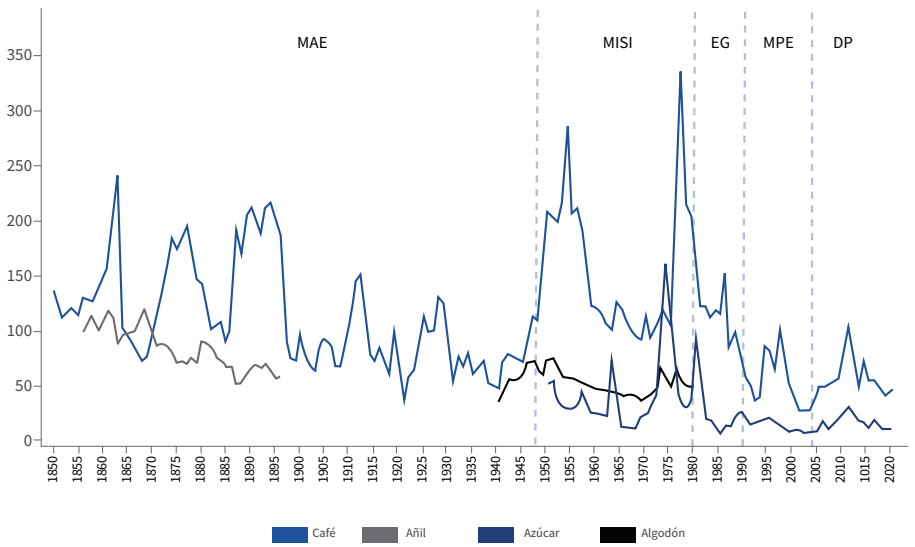
62 La reducción del peso relativo de la deuda en este período se debió principalmente a que el 27 de febrero de 1932 el Estado Salvadoreño se declaró en mora (*Diario Oficial* 49, tomo 112, 27 de febrero de 1932) cerrando así toda posibilidad de contratar préstamos internacionales.

Figura 6.23. *Participación de los impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios totales del gobierno central después de la Independencia.* El Salvador, 1820-2020



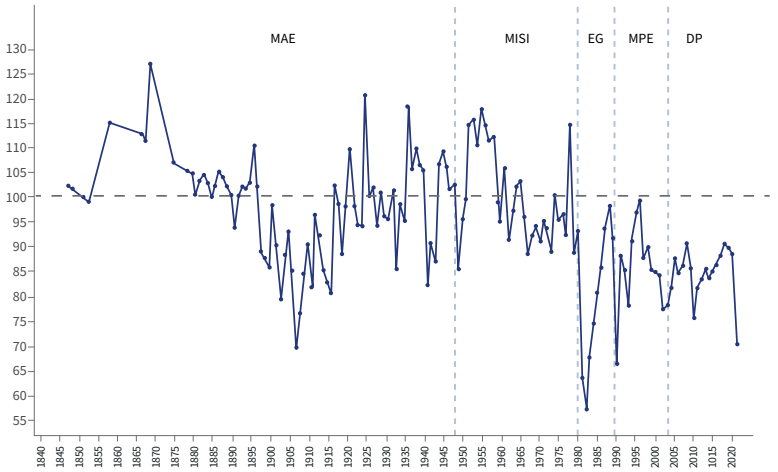
Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta del Salvador,* para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019.

Figura 6.24. *Índice de precios nominales del añil e índices de precios reales del café, algodón y azúcar.* El Salvador, 1850-2020. 1865=100 (añil) y 1900=100 (café, algodón y azúcar)



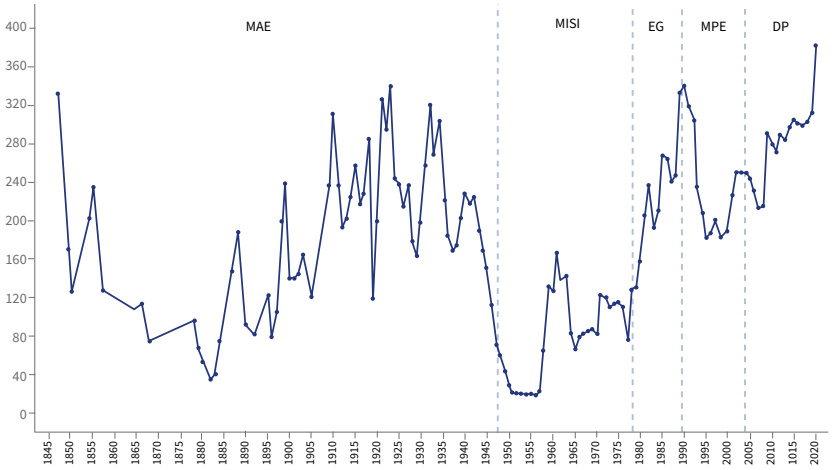
Fuente: Elaborado con información de Lindo-Fuentes, «La introducción del café» para el añil; y de Jacks, «From Boom to Bust», para el café, el azúcar y el algodón.

Figura 6.25. *Ingresos sobre gastos del gobierno.* El Salvador, 1840-2020 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta del Salvador,* para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019.

Figura 6.26. *Deuda pública.* El Salvador, 1845-2020 (Como porcentaje de los ingresos corrientes del sector público)



Fuente: Elaborado con información de la *Gaceta del Salvador,* para 1847-1857; de las memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el periódico oficial, para 1857-1940; de las memorias del Ministerio de Economía, CEPAL, *La política tributaria,* y Wallich y Adler, *Proyecciones económicas,* para 1946-1954; de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1955-1960; y de los informes de la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, para 1960-2019.

La fragilidad macroeconómica de El Salvador también está relacionada con la fuerte dependencia que ha tenido históricamente, primero de la exportación de añil, luego de la exportación de café y, más recientemente, de las remesas derivadas de la emigración (exportación de mano de obra). La figura 6.27 muestra que, hasta 1860, el añil aportaba más del 80 % de las exportaciones totales del país; después, el café lo fue desplazando sostenidamente, a tal punto que, cuando finalizó el siglo XIX, aportaba tres cuartas partes de las exportaciones totales; esta tendencia se mantuvo en las cuatro décadas siguientes, de manera que, a finales de los años treinta, el café era responsable de alrededor del 90 % del total de exportaciones. Después, durante la vigencia del MISI, e incluso durante la guerra civil, el café se mantuvo como la principal fuente de divisas del país, pero fue perdiendo importancia relativa, primero como consecuencia del aumento en las exportaciones de algodón y azúcar y, desde los años ochenta en adelante, por las remesas, las cuales para 1990 superaban en importancia a las exportaciones de café.

Lentitud para reinventarse continuamente con nuevas apuestas productivas

La capacidad de generar suficientes trabajos decentes y de lograr tasas de crecimiento robustas y sostenidas depende, en gran medida, de la capacidad de los países de reinventarse continuamente con apuestas productivas adaptadas a la realidad socioeconómica de cada momento y con una tendencia a generar mayor valor agregado. Un caso que ilustra claramente los enormes réditos de esto es Singapur. En los años sesenta, cuando inicia su proceso de despegue económico, sus apuestas productivas se centraron en cinco industrias intensivas en mano de obra: construcción (vivienda e infraestructura), reconstrucción y reparación de buques, servicios portuarios, industria metalúrgica e industria de equipos eléctricos y electrodomésticos. Luego, al elevarse los niveles de educación y formación profesional de la población, se hicieron nuevas apuestas productivas que incluyeron, primero, la industria electrónica y la petroquímica; luego, la biotecnología, la industria de equipos periféricos de cómputo y la aeronáutica; más adelante, las apuestas se orientaron a los servicios para convertir al país en un centro de negocios internacionales y en un centro financiero de importancia mundial.

En El Salvador, a diferencia, las apuestas productivas han sido muy pocas y de baja complejidad, debido a la insuficiente inversión en capital humano, ya señalada. Entre 1850 y 1940 (90 años), la gran apuesta productiva giró alrededor de la

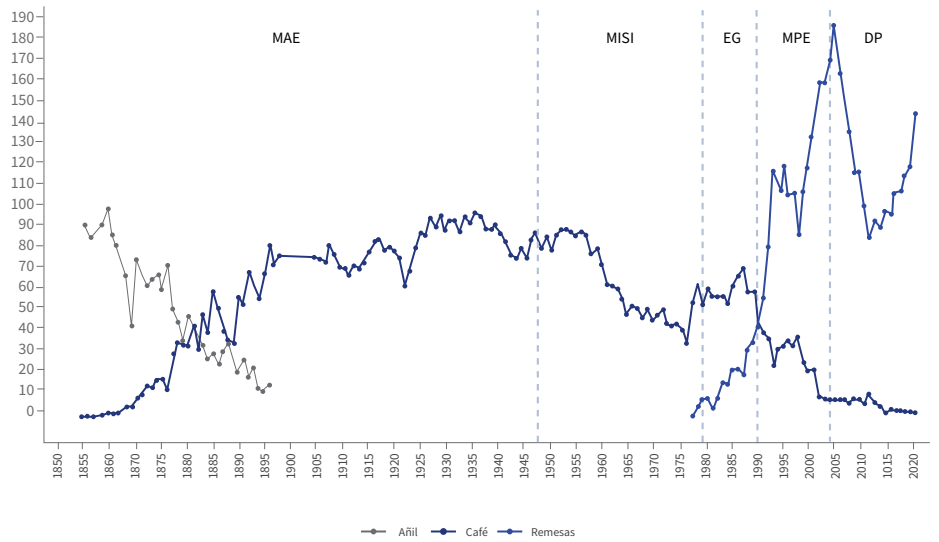
producción de café, agregándosele apenas un poco de valor agregado mediante actividades de beneficiado, pero sin desarrollar mucho la cadena productiva. De forma simultánea se hicieron algunos esfuerzos por diversificar la agricultura de exportación con productos tales como el cacao, el bálsamo, el tabaco, el azúcar, la minería, el algodón, y hasta las uvas y el trigo. Sin embargo, no fue sino hasta los años cuarenta cuando comenzó a apostársele en serio al algodón y luego a la caña de azúcar. El período de mayores apuestas, sin lugar a duda, fue el de los 30 años del MISI (1949-1979), en el que incluso se dividieron las industrias que se promoverían en cuatro grupos: de iniciación necesaria, de iniciación conveniente, de incremento necesario y de incremento conveniente, con incentivos diferenciados para cada una de ellas. No es casual que sea este período cuando hubo un crecimiento mayor y más estable de la economía, además de ser el único en que la tasa de empleo formal (número de cotizantes con derecho a seguridad social entre la PEA) aumentó de manera progresiva. Lamentablemente, este proceso fue interrumpido por el conflicto armado, con el agravante de que, al finalizar, las nuevas apuestas productivas se han limitado a la maquila de textiles y confección y, en menor medida, a rubros como los servicios financieros, *call centers,* la logística y el turismo, pero sin visión de largo plazo ni con estrategias ni objetivos claros.

Ausencia de un contrato social que convierta a las mujeres en socias y protagonistas del desarrollo

El paradigma del desarrollo humano aboga por que todas las personas de una sociedad tengan igual oportunidad de alcanzar el bienestar. Es decir, que disfruten de las mismas oportunidades de concebir e ir tras proyectos de vida que les parezcan valiosos desde la perspectiva personal y que sean consistentes con la pertenencia a un colectivo. Los países nórdicos entendieron esto muy pronto y, en gran parte como consecuencia de ello, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, pasaron de ser los más pobres de Europa a los de mayor desarrollo humano a nivel mundial. Al reconocer que su principal riqueza estaba en su gente, apostaron por un cambio drástico de prioridades en la orientación de las políticas públicas, guiándolas según la rentabilidad de las inversiones, pero desde una perspectiva de largo plazo. Ello se tradujo en un flujo creciente de recursos del Estado para atender oportunamente a las mujeres embarazadas y a los niños y las niñas en edad preescolar, así como a mayores inversiones sociales que les han permitido contar con los sistemas públicos de salud y educación de mayor cobertura y mejor calidad en el mundo.

Este cambio de prioridades fue complementado con una revalorización radical del papel de la mujer en el desarrollo, resultante de tres consideraciones: la primera es su convicción de que los talentos y capacidades de las personas no hacen ninguna distinción de sexo; la segunda es que sus líderes percibieron que, desde la Segunda Guerra Mundial, el mundo se encaminaba hacia la progresiva desaparición del modelo en el que solo el hombre trabajaba en actividades que generaban ingresos, mientras la mujer se dedicaba a las tareas del hogar; y la tercera es que, para hacer efectiva la expansión en cobertura y calidad de los programas de atención infantil y de los sistemas de educación y salud, era indispensable la creciente inserción laboral de las mujeres.

Figura 6.27. *Exportaciones de añil y café y remesas.* El Salvador, 1850-2020 (Como porcentaje de las exportaciones totales)



Fuente: Elaborado con información de Lindo-Fuentes, «La introducción del café», diarios oficiales (varios números), memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (varios números), anuarios estadísticos de DIGESTYC (varios números), publicaciones de la CEPAL y bases de datos de CEPAL y el BCR.

Partiendo de esas consideraciones, impulsaron una diversidad de políticas orientadas a hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (licencia de maternidad de 47 semanas con el 100 % de prestaciones o de 57 semanas con el 80 % de beneficios, 10 semanas de licencia por paternidad, piso de 40 % de participación de mujeres en consejos de administración de las sociedades anónimas, atención preescolar y parvularia universal, entre otras). El propósito de estas

políticas es evitar que la economía se vea privada de talentos de mujeres, quienes, sin esas políticas, se verían forzadas a elegir entre su familia y su carrera. Como resultado, las mujeres en esos países reportan tasas de participación laboral de alrededor del 80 % (en su mayoría a tiempo pleno y con trabajo decente), representan casi la mitad de la población trabajadora, registran menores tasas de desempleo y han reducido al mínimo las brechas tanto en educación como en ingresos.

Estos datos contrastan con los de El Salvador, donde si bien la importancia asignada a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ha venido ganando terreno, las brechas continúan siendo considerables. La escasa información disponible indica que, en el ámbito de la educación, las brechas de acceso entre hombres y mujeres en el siglo XIX eran gigantescas. Obsérvese en la figura 6.28 que, entre 1878 y 1888, el porcentaje de niños matriculados en educación primaria era entre 2 y 5 veces más alto que el de las niñas. A ello habría que agregar que, para entonces, los matriculados apenas representaban alrededor del 30 % de la población con edades apropiadas para estar en ese nivel educativo. A partir de estos datos se puede deducir que, de cada 100 niñas en edad apropiada para la educación primaria, únicamente se matriculaba al 15 %, con el agravante de que, cerca del 30 % de ellas no asistían a clases.[63] La situación mejoró sustancialmente durante la primera mitad del siglo XX hasta acercarse a la equiparación. Llama, sin embargo, la atención que, de los años para los cuales se tiene información, que aglutinan un período de 142 años (figura 6.28), únicamente en 1980 el porcentaje de niñas matriculadas en primaria fue igual al de los niños (50 % para cada grupo).

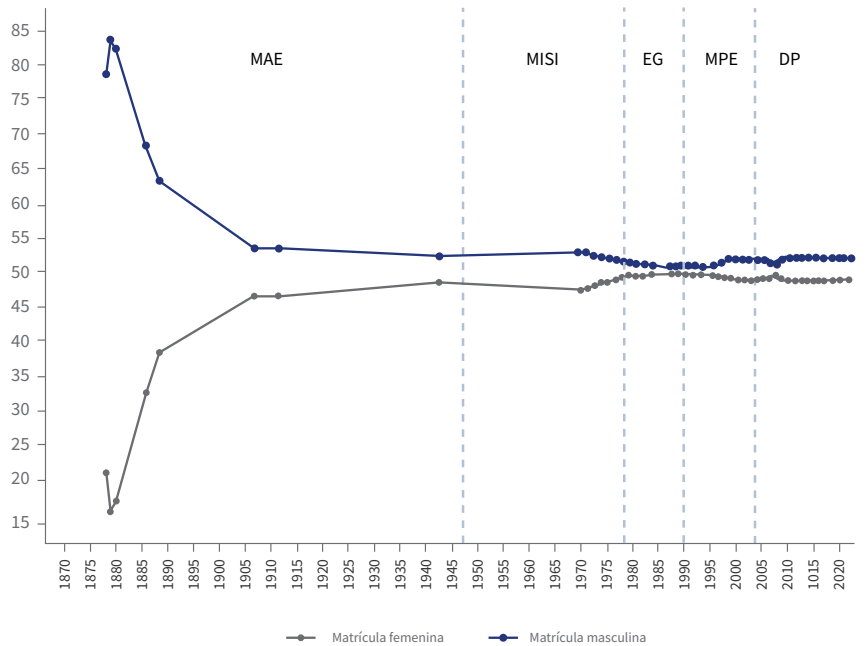
La discriminación contra las mujeres en el ámbito educativo históricamente ha provocado brechas importantes de participación en el mercado laboral. La figura 6.29 muestra que, para 1930, de la PEA total del país, apenas el 5.1 % eran mujeres;[64] veinte años después, en 1950, cuando el país estaba transitando del modelo agroexportador al MISI, la tasa de participación femenina en el mercado laboral había aumentado a 16.6 %. Durante la vigencia del MISI, dicha tasa aumentó lentamente, pasando a 17.8 % en 1961 y a 21.6 % en 1971; para luego subir a 33.5 % en 1978 debido, en gran medida, al impulso de la industria de maquila. Durante el

63 Esto explica las grandes brechas en las tasas de alfabetismo entre hombres y mujeres presentadas anteriormente en la tabla 6.1.

64 Este cálculo podría estar ligeramente subestimado, ya que se ha realizado asumiendo que todas las mujeres que en el censo de población de 1930 reportaron oficios domésticos como profesión fueron excluidas de la PEA. Varias de ellas, sin embargo, realizarían ese tipo de trabajo como empleadas en hogares de mayores ingresos.

conflicto armado, la tasa de participación de las mujeres en la PEA se redujo, pero desde la firma del Acuerdo de Paz (1992) en adelante, no ha cesado de aumentar, llegando en los últimos años a niveles superiores al 40 %.

Figura 6.28. *Distribución de la matrícula en educación primaria entre niñas y niños.* El Salvador, 1870-2020 (En porcentajes)



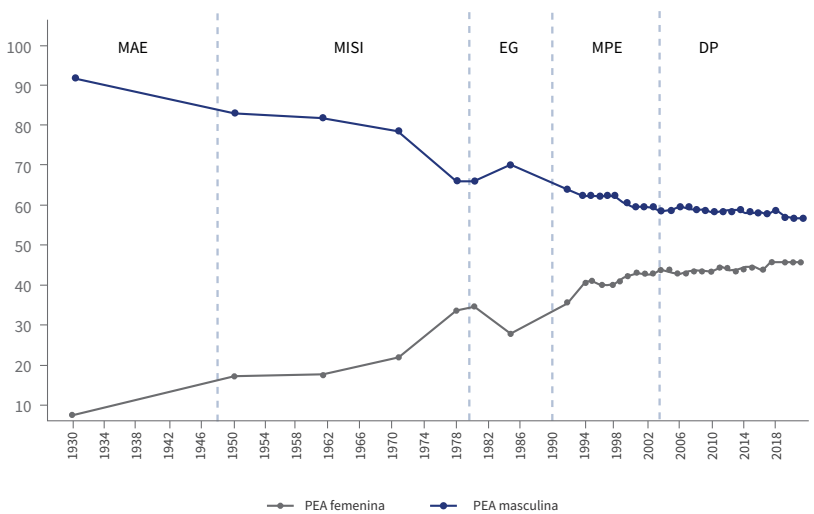
Fuente: Elaborado con información de las memorias del ramo de Instrucción Pública publicadas en el periódico oficial salvadoreño y de los anuarios estadísticos de la DIGESTYC, para 1878-1942; y de Datos del Banco Mundial (https://datos.bancomundial.org/), para 1970-2019.

Incapacidad para edificar y consolidar un Estado desarrollista

Otro aspecto que tienen en común todos los países de desarrollo humano alto es que cuentan con Estados desarrollistas y proactivos. Esto significa que sus dirigentes políticos, conscientes del papel fundamental que corresponde al Estado en el proceso de desarrollo, han logrado, como parte de sus consensos básicos, hacer de la meritocracia el criterio básico para el reclutamiento y promoción del personal dentro de la administración pública. Producto de ello, sus burocracias están constituidas, en su mayoría, por personas empoderadas, conocedoras de sus responsabilidades, que saben desempeñar sus funciones y que están seguras de realizarse

profesionalmente, sin preocuparse por los resultados de los procesos electorales. La profesionalización de la burocracia permite a los Estados desempeñar con eficiencia funciones esenciales tales como asegurar el estado de derecho en general y de la propiedad privada en particular, garantizar la administración pronta e imparcial de justicia, y dictar y administrar el conjunto de normas que regulan la producción, intercambio y distribución de bienes y servicios; también propicia el establecimiento de sistemas sólidos de planificación a nivel nacional, territorial y sectorial que dan dirección en el tiempo a los esfuerzos en favor del desarrollo. Un Estado con estas características facilita el establecimiento de buenas relaciones con los trabajadores, los empresarios y otros actores de la sociedad civil, mediante pactos o acuerdos nacionales sobre temas claves para el desarrollo tales como la educación, la productividad, los salarios, la competitividad y el empleo.

Figura 6.29. *Distribución por sexo de la población económicamente activa.* El Salvador, 1930-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado con información de DIGESTYC, censos de población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007; y encuestas de hogares de propósitos múltiples (varios años).

En El Salvador, sin embargo, los diferentes modelos económicos aplicados, con excepción del MISI, no le han puesto interés a la construcción y consolidación de un Estado desarrollista. Según Pérez Fabregat,[65] entre 1821 y 1863, la situación fiscal

65 Pérez Fabregat, «La formación del Estado salvadoreño».

era tan crítica que, más que pensar en proyectos de nación, el Estado se limitaba a recaudar el mínimo de rentas requerido para su supervivencia política, dejando incluso en manos de privados la gestión de algunos de los impuestos más importantes. En consecuencia, el cuerpo de empleados estatales era muy reducido, con el agravante de que la mayoría trabajaba para el ejército. Para Pérez Fabregat, esto cambió, a partir del último gobierno de Francisco Dueñas (1863-1871), cuando se consolida el café como principal apuesta del país para diversificar las exportaciones. Desde entonces, las políticas públicas promovieron la expansión de este cultivo, con lo cual aumentó sustancialmente la productividad agrícola y la generación de riqueza, pero sin que ello se tradujera en un mejoramiento de las oportunidades y de las condiciones de vida de la mayoría de la población.[66]

Debido a que se trataba de un Estado que respondía a los intereses de los grupos minoritarios que controlaban la producción y exportación de dicho producto, a dicho Estado generalmente se le asigna el calificativo de «oligárquico». El progreso económico propiciado por la expansión del cultivo del café provocó el crecimiento de los centros urbanos y de las clases medias, ante lo cual el Estado también fue creciendo en tamaño e incorporando poco a poco algunas reformas sociales. Las más importantes, como se expuso en el capítulo 1, ocurrieron a partir de la administración de Martínez (1931-1944), que es cuando «las funciones económicas y también sociales [del Estado] empiezan a desarrollarse y aparecen los primeros elementos de una política económica moderna, propiamente dicha».[67] Sin embargo, lejos de tratarse de un Estado desarrollista, el martinato fue una combinación de represión, nacionalismo político y reformismo[68] que, según Ching,[69] dio lugar a la institucionalización del clientelismo por la manera en que los funcionarios de nivel local, regional y nacional llegaban a ocupar sus cargos.

66 El capítulo 1 muestra que, para promover la expansión del cultivo del café se utilizaron varias estrategias, entre las que se destacan un tratamiento privilegiado en materia tributaria, la construcción de una red amplia de transporte y comunicaciones, la abolición de las tierras de posesión comunal, y la promulgación de leyes y políticas tendientes a asegurar suficiente mano de obra barata de carácter estacional. White añade, además, la represión de cualquier descontento popular. Alastair White, *El Salvador* (San Salvador: UCA Editores, 1987).

67 Víctor H. Acuña Ortega y Pablo Augusto Rodríguez Solano, «Hacia la formación de los estados centroamericanos, siglos XIX y XX: una propuesta de investigación», en *Formación de los Estados Centroamericanos,* de Víctor H. Acuña Ortega *et al.*, 9-30 (San José, Costa Rica, 2014).

68 Pérez Fabregat, «La formación del Estado salvadoreño».

69 Erik Ching, «El clientelismo y la política bajo Martínez, 1931-1939», en *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador. Ensayos sobre 1932,* ed. por Erik Ching, Carlos López y Virginia Tilley (El Salvador: UCA Editores, 2007).

Lo más cerca que ha estado El Salvador de contar con un estado desarrollista fue durante el MISI. Con la promulgación de la *Constitución* de 1950, se declaró de interés social la construcción de viviendas y se reconocieron los derechos sociales relativos a la familia (artículos 180 y 181), al trabajo y la seguridad social (artículos 182 a 196), a la educación y la cultura (artículos 197 a 205), y a la salud pública y asistencia social (artículos 206 a 210). Se elaboraron estudios para introducir mejoras en la eficacia y la eficiencia de la organización del gobierno,[70] que permitieron institucionalizar la aplicación de criterios meritocráticos en el reclutamiento y promoción de personal en la mayoría de los puestos de trabajo. Además, en los años siguientes se aumentó de manera sustancial el presupuesto en los ramos de salud y educación. El desarrollismo del MISI, sin embargo, tuvo dos fallos fundamentales. El primero es que, paradójicamente, los campesinos y los trabajadores agrícolas fueron discriminados de las políticas aplicadas en salarios, seguridad social, salud, educación y vivienda, aunque el fomento a las industrias sustitutivas de importaciones se financió en gran parte con un aumento en los impuestos a las agroexportaciones. El segundo es que los progresos económicos y sociales que trajo el modelo se produjeron en un contexto de creciente irrespeto de algunas libertades civiles y políticas de la población, tales como las de elegir y ser elegido, asociarse y participar, acceder a una justicia pronta e imparcial, no ser discriminado ni estigmatizado, ser respetada la integridad personal, entre otras. Podría decirse que los gobernantes de turno no se hicieron cargo de los mismos resultados que el modelo estaba produciendo: a medida que mejoraba el nivel educativo y las condiciones de vida de segmentos importantes de la población, se ampliaban también sus expectativas y demandas relativas al ejercicio de los derechos civiles y políticos antes mencionados; sin embargo, al ocurrir lo contrario, las tensiones políticas y sociales se intensificaron hasta llegar al estallido del conflicto armado.

Durante el período de la guerra civil dos hechos provocaron un enorme retroceso en los avances logrados en la construcción de un Estado desarrollista. El primero, ya señalado, fue la reducción de las porciones del presupuesto destinadas a los rubros de salud y educación, debido a la mayor prioridad asignada al rubro de defensa y seguridad. El segundo consistió en que la filiación partidaria se convirtió en la principal vía de ingreso a puestos de trabajo en las entidades del Estado, pese

70 Public Administration Service, «Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador», *Revista de Economía de El Salvador* (enero-diciembre 1950).

a que el artículo 219 de la *Constitución* promulgada en 1983 establecía que tanto el ingreso como las promociones y ascensos en la administración pública serían con base en mérito y aptitud. Siendo este elemento tan importante para contar con un Estado eficiente y eficaz, la expectativa era que una de las primeras medidas de los gobiernos neoliberales de ARENA sería la promulgación de una nueva ley que hiciera efectiva esa disposición constitucional. Lejos de eso, en esos gobiernos y en los siguientes, la filiación política y el nepotismo cobraron más fuerza, institucionalizando una suerte de oportunismo político, muy frecuente en varios países de América Latina, en el que, según Antonio de Undurraga, «la clase media desempleada se agrupa en partidos para escalar al poder y tener acceso a los dineros de los presupuestos públicos».[71] Como consecuencia, el proceso de fortalecimiento de las libertades civiles y políticas impulsado con los Acuerdos de Paz se ha venido degenerando gradualmente, convirtiendo las elecciones en un mecanismo que, según Badía Serra,[72] solo sirve para desemplear empleados y emplear a desempleados, provenientes de los partidos políticos que ganan las elecciones; con el agravante de que, sabiéndolo, muchos de los que habrán de pasar a desempleados, aprovechan la contingencia y temporalidad de su situación, para depredar el erario público y asegurar definitivamente su futuro. Como resultado de esta manera de ejercer el poder, el Estado desarrollista, en la práctica, no existe.

71 Citado por Eduardo Badía Serra, «La democracia en El Salvador. Utopía e historia», en *Reflexiones sobre filosofía y política*, de Eduardo Badía Serra (San Salvador, 2017).

72 Ibíd.

Bibliografía

Acosta, Antonio. *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado.* 1848-1890. Sevilla: Aconcagua Libros, 2014.

Acuña Ortega, Víctor H. y Pablo Augusto Rodríguez Solano. «Hacia la formación de los estados centroamericanos, siglos XIX y XX: una propuesta de investigación». En *Formación de los Estados Centroamericanos,* de Víctor H. Acuña Ortega *et al*., 9-30. San José, Costa Rica, 2014.

Anderson, Thomas. *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2001.

Badía Serra, Eduardo. «La democracia en El Salvador. Utopía e historia». En *Reflexiones sobre filosofía y política,* de Eduardo Badía Serra. San Salvador, 2017.

Baires, Sonia y Mario Lungo. «San Salvador (1880 1930): la lenta consolidación de la capital salvadoreña». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 7 (1981): 71-83. https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/2957/2858

Bergmann, Adrian. «Homicidios en El Salvador y América Central, 1912-2012». Documento publicado por el autor. 2015. http://dx.doi.org/10.13140/2.1.2237.9842

BIRF. *Situación y perspectivas del desarrollo económico de El Salvador.* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento, 24 de septiembre de 1971.

Blanco, Luis Guillermo. «La salud en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS)». En *Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina* (2017). https://bit.ly/3Jm1i1O.

Bradford Burns, E. «The Modernization of Underdevelopment: El Salvador, 1858-1931». *The Journal of Developing Areas* 18, n.° 3 (1984), 293-316.

Briones, Carlos. «Realidad y perspectivas de la pobreza en El Salvador». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociale*s 9, n.º 6 (1987), 416-458. https://bit.ly/3DOz3rH.

Bulmer-Thomas, Victor. *The political economy of Central America since 1920.* Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Carcach, Carlos, José Everardo Rivera y Luis Morera. «Violencia y crecimiento económico». San Salvador: Documentos de trabajo del CPP n.° 005/2011. https://bit.ly/37urzxJ.

Castro, Alirio Augusto. «Datos para la economía social salvadoreña». Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador, 1922.

CEPAL. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico VIII. El desarrollo económico de El Salvador.* México D. F.: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1959.

CEPAL. *Compendio Estadístico Centroamericano.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, Subcomité de Coordinación Estadística, 1957.

CEPAL. *El Salvador: el estado de la pobreza y lineamientos de política para afrontarla.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990.

CEPAL. *Indicadores sobre la evolución de las economías centroamericanas, 1950-1982.* Naciones Unidas. Consejo Económico de la CEPAL. E/CEPAL/MEX/1983/L.31. 18 de noviembre de 1983.

CEPAL. *La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica.* Documento E/CN.12/CCE/66, 1957. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/26697.

CEPAL. *Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1982.

Ching, Erik. «El clientelismo y la política bajo Martínez, 1931-1939». En *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador. Ensayos sobre 1932,* editado por Erik Ching, Carlos López y Virginia Tilley. El Salvador: UCA Editores, 2007.

CONAPLAN. *Primer plan de desarrollo económico y social, 1965-1969.* San Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1964.

Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. *Políticas de financiamiento habitacional en Chile.* Santiago de Chile: CIEDESS, 1995.

Dada, Roberto. «El problema de la vivienda en E Salvador y el quehacer del Estado». *Revista Centroamericana de Administración Pública,* n°. 13-14 (1988).

Díaz Alejandro, Fernando Rafael. «Cultura de trabajo en El Salvador: El discurso sobre la productividad de la mano de obra agrícola 1880-1900». *Revista Humanidades* V, n.° 3, (2014): 51-72. http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/7788.

DIGESTYC. *Primer censo de la vivienda urbana.* San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 1953.

Enríquez Cabot, Juan. *Mientras el futuro te alcanza.* México D.F.: Círculo Cultural Azteca, 2004.

Fay, Marianne, Mary Morrison, Luis A. Andrés y Eduardo Lora. *La realidad macroeconómica. Módulo 3: la infraestructura para el crecimiento.* Banco Interamericano de Desarrollo, sin fecha. https://bit.ly/38FnkQR.

Fonseca, Pedro S. *Demografía salvadoreña,* San Salvador: Extensión universitaria, Universidad Nacional de El Salvador, 1921.

Gangas Peiró, Pilar. «Desigualdad y pobreza: América Latina y Europa desde 1950». *Revista Política y Cultura,* n.° 20 (2003): 29-51.

Gutiérrez y Ulloa, Antonio. *Estado general de la provincia de San Salvador.* San Salvador: Dirección de Publicaciones, 1962.

Guzmán, David J. «Población y área. Raza y costumbres». En *Libro Azul de El Salvador* editado por L. A. Ward. San Salvador: Latin American Publicity Bureau Inc., 1916.

INFOSEGURA. «La seguridad ciudadana en El Salvador». https://bit.ly/3711kiJ.

Jacks, David S. (2019). «From Boom to Bust: A Typology of Real Commodity Prices in the Long Run». *Cliometrica* 13, n.° 2 (2019): 201-220.

Lindo-Fuentes, Héctor. «La introducción del café en El Salvador». En *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana,* compilado por Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper, 55-82. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Costa Rica, 1994.

MINEC/DIGESTYC/UNFPA/CEPAL/CELADE. *República de El Salvador. Estimaciones y proyecciones nacionales de población 1950-2050.* San Salvador, revisado en mayo de 2010.

Ministerio de Educación. *Historia de El Salvador*. Tomo I. San Salvador: MINED, 2009. https://www.mined.gob.sv/descarga/cipotes/historia_ESA_TomoI_0_.pdf.

Molina Jiménez, Iván. «La alfabetización popular en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica: niveles, tendencias y desfases (1885-1950)». *Revista de Educación,* 327 (2002): 377-393. https://bit.ly/3jiGxd2.

Montoya, Aquiles. «Antes del 32». *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales,* 7, n.° 3 (1984), 191-207. https://bit.ly/37rNwh0.

Naciones Unidas. *Medidas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador.* Nueva York, 1954.

OEA. *El Salvador: Zonificación agrícola.* Organización de Estados Americanos, 1974. https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea34s/oea34s.pdf.

OIM. *Encuesta nacional de migración y remesas El Salvador 2017.* Organización Internacional para las Migraciones, 2017. https://bit.ly/3jhZFaY.

Pérez Brignoli, Héctor. «La población de Centroamérica en el siglo XX: series vitales anuales y estimaciones de la población total». *Diálogos, Revista de Historia* 16, especial (2015). https://doi.org/10.15517/dre.v0i0.22036.

Pérez Fabregat, Clara. «La formación del Estado salvadoreño: fiscalidad, institucionalidad y territorialidad, 1821-1950. Un balance y nuevas propuestas para su estudio». En *Formación de los Estados Centroamericanos,* de Víctor H. Acuña Ortega *et al.*, 53-82. San José, Costa Rica, 2014.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano.* Madrid: Mundi-Prensa, 1996.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano.* Madrid: Mundi-Prensa, 2000.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los países más trabajadores del Mundo.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente: propuestas para un nuevo modelo de desarrollo.* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

PREALC. *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador.* Santiago de Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, 1977.

Public Administration Service. «Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador,* enero-diciembre 1950.

Ramírez, José Alfredo y Knut Walter. «Los estancos en la República del Salvador (1838-1871)». En Los *estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado en El Salvador,* 143-179. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2008.

Romero Hernández, Ernesto. *Historia del régimen del Seguro Social en El Salvador 1954 -1969.* San Salvador: Editorial Lea, sin fecha.

Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez. *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, 2004. http://hdl.handle.net/11362/6441.

Schoonover, Thomas y Ebba. «Statistics for an understanding of foreign intrusions into Central America from the 1820's to 1930». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 15, n.° 1 (1989): 93-117.

Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. 3.ª ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2000.

Squier, Ephraim George. *Notes on Central America: particularly the states of Honduras and San Salvador: their geography, topography, climate, population, resources, productions, etc., etc., and the proposed Honduras inter-oceanic railway.* New York: Harper & Brothers, 1855.

Szalachman, Raquel. *Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2000. http://hdl.handle.net/11362/5080.

Tejera París, Enrique. «Plan de Investigaciones Gubernamentales para la República de El Salvador». *Revista de Economía de El Salvador,* 1, enero-diciembre de 1950.

Turcios, Roberto. «Paisaje de reformas (1871-1897)». En Los *estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado en El Salvador,* 180-227. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2008.

Wallich, Henry Christopher y John H. Adler. *Proyecciones económicas de las finanzas públicas, un estudio experimental en El Salvador.* México: Fondo de Cultura Económica, 1949.

Walter, Knut. *La muerte violenta como realidad cotidiana: El Salvador, 1912-2016.* San Salvador: AccesArte, 2018.

White, Alastair. *El Salvador.* San Salvador: UCA Editores, 1987.

Wilkinson, Richard y Kate Pickett. *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva.* Madrid: Ediciones Turner, 2010.

Wilson, Everett Alan. La *crisis de la integración nacional en El Salvador,* 1919-1935. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2004.

Winschuh, Thomas. *¿Por qué se van? La emigración de salvadoreños a los Estados Unidos.* San Salvador: Ediciones Heinrich Böll, c1999.

Impreso en
El Salvador, Centroamérica,
en mayo de 2022

BICENTENARIO
EL SALVADOR

LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

> Este libro examina minuciosamente las decisiones en materia económica y social de los agentes del Estado salvadoreño a lo largo de los dos siglos de vida republicana y aporta dos conclusiones principales. La primera es que, a pesar de importantes progresos, en los pasados 200 años, ninguno de los modelos aplicados ha establecido bases sólidas para la creación de un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico que se traduzca en un mejoramiento sostenido del bienestar de la población. La segunda es que El Salvador puede alcanzar un alto desarrollo haciendo lo que han hecho los países que más han progresado: mayores inversiones para estimular el despliegue de los talentos y capacidades de sus habitantes y priorización del gasto en los ámbitos de la educación y la capacitación, la salud y la nutrición, la vivienda y el hábitat, la ciencia y la tecnología.

después de la Independencia

Universidad Tecnológica de El Salvador
FLACSO EL SALVADOR
INFOD INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE
GOBIERNO DE EL SALVADOR
MINISTERIO DE EDUCACIÓN