

entorno

NÚMERO 50 • MARZO 2012

- **Acuerdo de paz y crecimiento económico**

Juan Héctor Vidal

- **Modelo curricular UTEC**

José Adolfo Araujo
Jesús Marcos Soriano
Adbélica Luna
Oscar Melgar
Fernando Burgos

- **Lento crecimiento, baja movilidad y exclusión
una combinación mortal para obstaculizar el desarrollo**

Francisco Molina

- **El Salvador: La transición inconclusa**

Roberto Rubio-Fabián

- **Los subsidios en la Banca de Desarrollo**

Luis Eduardo Meléndez Azcúnaga

- **Origen y desarrollo de la inspección en El Salvador**

René Portillo Cuadra



HOMENAJE PÓSTUMO



JORGE EMILIO ZEDÁN

Jorge Emilio Zedán originario del departamento de Sonsonate, donde desde muy joven se destacó por ser un hombre visionario y trabajador.

Este exitoso empresario de las telecomunicaciones que dejó su amado Sonsonate en 1965 para incursionar en la actividad productiva en la ciudad capital, presidió diversas empresas.

Se inició en los medios de comunicación en 1984, cuando junto a Félix Castillo Mayorga fundó el Canal 12 de televisión.

Luego de la muerte trágica de Castillo Mayorga, Zedán asumió la presidencia de la estación de televisión, donde imprimió un nuevo estilo en el formato de los telenoticiarios.

Grupo Jordán S. A. de C. V., Grupo 20-20 Ópticas Franklin, Jardines del Recuerdo, SALTEL, entre otras empresas, fueron las que le dieron reconocimiento como un gran empresario.

Entre los principales reconocimientos que recibió se encuentran los siguientes: 1988-“Empresario de todos los tiempos” y “Presidente honorario” (Asociación salvadoreña de empresarios de El Salvador).

1991 – “Premio UNICEF por la Paz” (UNICEF, Suiza).

1994 – “Premio María Moors Cabot” (Universidad de Columbia, N.Y.) y “Doctor Honoris Causa en Comunicaciones” (Universidad Tecnológica de El Salvador).

1995 – “Empresario distinguido en la Rama de comunicaciones país” (Asamblea Legislativa de El Salvador); y “Reconocimiento por sus méritos, como empresario ejemplar y valiente luchador de las causas nobles” (Club Árabe Salvadoreño).

1996 – “Reconocimiento al Premio internacional de periodismo María Moors Cabot” – Asociación de Abogados de El Salvador - .

1997 – “Senador” – Universidad Tecnológica del El Salvador – y “Empresario distinguido” – Asociación de periodistas de El Salvador- .

1998 – “Socio Paul Harris” – entregado por el Presidente de los Rotary Internacional, por su aporte y servicio a la comunidad -; “Las personas que nacieron para hacer historia, no nacen todos los días” – Ciudad de Ahuachapán .

2000 – “Hijo Meritísimo” – Ciudad de Sonsonate - .

2001 – “Ciudadano ejemplar de Sonsonate” – Asamblea Legislativa de El Salvador;- “Personaje Empresarial del Siglo” – Universidad Francisco Gavidia -; “Reconocimiento por alto grado de humanidad y nobleza; mostrado en los terremotos de enero, 13 y febrero, 13, 2001” – Club Rotario San Salvador Sur.

2005 – “Optometrista Honoris Causa” – Instituto Tecnológico de Optometría.

2007 – “Reconocimiento como el Don Quijote Mayor de El Salvador” – Decretado por la Ciudad de Sonsonate -; y “Decreto #198, el día 5 de enero, 2007: Hijo Meritísimo de El Salvador” – Declarado por la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, por unanimidad de todas las fracciones políticas. La Cámara Salvadoreña Americana de Comercio (USSCC) reconoció al empresario salvadoreño Jorge Zedán, textualmente como “Empresario del año, por su contribución al desarrollo económico, social, cultural y comunicativo, y donde la historia contará con hechos, sus grandes aportes”.

“Hay hombres que luchan un día y son buenos. Hay otros quienes luchan muchos años y son muy buenos. Pero hay los que luchan toda la vida: esos son los imprescindibles”- *Bertolt Brecht*.-

Revista Entorno

Edición No. 50

15 años de labor continua



**¿CREES QUE TIENES
LO NECESARIO?**

ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS

**CALIDAD E INNOVACIÓN
PARA TU ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL**

31 años 



Universidad Tecnológica
Nuestro Compromiso es la Innovación



www.utec.edu.sv

Búscanos en



entorno

REVISTA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR - NÚMERO 50 - MARZO 2012

DIRECTOR GENERAL

Dr. José Mauricio Loucel
Rector de la Utec

DIRECTOR EJECUTIVO Y PRODUCCIÓN

Rafael Rodríguez Loucel

COMITÉ EDITORIAL

Rafael Rodríguez Loucel (Coordinador)
Alberto Arene
René Portillo Cuadra
Blanca Ruth Orantes

COLABORADORES

Guillermo Antonio Contreras
María José Monjarás

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Guillermo Antonio Contreras

REVISIÓN

Rafael Rodríguez Loucel

IMPRESIÓN

Tecnoimpresos, S.A. de C.V.
19ª. Av. Norte, No. 125,
San Salvador, El Salvador
Tel.: 2275-8861 • Fax: 2222-5493
E-mail: gcomercial@utec.edu.sv

Los artículos y documentos que aparecen en esta edición son responsabilidad de sus autores, no representan la opinión oficial de la Utec.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, siempre que se cite la fuente.

La revista *Entorno* es una publicación de la **Universidad Tecnológica de El Salvador**.
Calle Arce, No. 1020,
San Salvador, El Salvador, C.A.
Tel. 2275-8888,
Fax: 2271-4764
E-mail: infoutec@utec.edu.sv
www.utec.edu.sv

9

Editorial

10

Acuerdo de paz y crecimiento económico

Juan Héctor Vidal

18

Modelo Curricular UTEC

José Adolfo Araujo Romagoza

Jesús Marcos Soriano

Adbélica Luna

Oscar Melgar

Fernando Burgos

21

Lento crecimiento, baja movilidad y exclusión una combinación mortal para obstaculizar el desarrollo

Francisco Molina

35

El Salvador: La transición inconclusa

Roberto Rubio-Fabián

46

Los subsidios en la Banca de Desarrollo

Eduardo Meléndez Azcúnaga

57

Origen y desarrollo de la inspección en El Salvador

René Portillo Cuadra



**¿CREEES QUE TIENES
LO NECESARIO?**

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

**CALIDAD E INNOVACIÓN
PARA TU ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL**

31 años 



Universidad Tecnológica
Nuestro Compromiso es la Innovación



www.utec.edu.sv

Búscanos en  

EDITORIAL

La revista ENTORNO se ha editado desde 1997 y siempre se le ha considerado como un medio de comunicación del análisis de la realidad nacional, a veces con un enfoque netamente académico y en otras ocasiones con una buena dosis de pragmatismo propia del profesional con experiencia. Siempre las opiniones y análisis vertidos en los artículos han sido el punto de vista de sus autores y no necesariamente de la Universidad Tecnológica de El Salvador.

El objetivo principal ha sido básicamente promover el estudio constante tanto de parte de profesionales que laboran en la Universidad, como de aquellos, también profesionales, vinculados con esta casa de estudios superiores y con el ENTORNO del país. Su público objetivo abarca el estudiante, el profesional, el empresario, el burócrata y el resto de ciudadanos interesados en conocer una amplia temática que incluye aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Esta revista trimestral ENTORNO, la primera del 2012, es la *número 50* y representa, excluyendo el año que transcurre, **15** años de un esfuerzo continuado de la Universidad Tecnológica de El Salvador de facilitación de un espacio para la difusión de la opinión y el análisis de quienes mantienen la inquietud y la disciplina de la expresión escrita de sus ideas, no necesariamente fundamentados en investigaciones, sino en su experiencia en el tema que abordan. También ENTORNO ha sido un instrumento idóneo para la divulgación de síntesis de las indagaciones realizadas por la Vicerrectoría de Investigación. En efecto, ofrece versiones resumidas de los trabajos relativamente extensos relacionados con las ocho áreas del conocimiento u oferta académica de la Universidad.

ENTORNO no es un instrumento de difusión especializado, considerando que en forma deliberada se ha cubierto una temática diversa con lo que se ha logrado satisfacer una demanda más diversificada. Con los últimos números, que coinciden con una presentación más sobria de la portada, del contenido y diagramado, el público objetivo ha ido cambiando gradualmente, tratando de llegar tanto a funcionarios que en una forma directa e indirecta participan en las decisiones trascendentales del país, así como a personas de connotada experiencia profesional.

Un agradecimiento para todos los que en una u otra forma han participado en la conformación de esta revista en sus **15 años** de labor continua y en sus **50** números publicados.

Licenciado José Mauricio Loucel
Rector de la UTEC

Licenciado Rafael Rodríguez Loucel
Asesor de Presidencia y Decano de Maestrías

Acuerdo de paz y crecimiento económico

Juan Héctor Vidal
Miembro del Senado Consultivo UTEC

NOTA INTRODUCTORIA

El Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992, constituye sin duda uno de los hechos más importantes desde que El Salvador surgió a la vida independiente. Es más, en la historia reciente, ese acontecimiento constituye un hito a nivel latinoamericano, porque significó ponerle fin a un largo conflicto interno por la vía negociada, lo que trajo consigo, entre otras cosas, algo inédito: la transformación de una de las fuerzas contendientes en partido político.

Habiendo coincidido la guerra civil con una etapa en la que toda América Latina atravesaba por grandes problemas económicos, cuya duración y profundidad dieron lugar a la llamada "década perdida" –y que en el caso salvadoreño fue más aguda precisamente por los efectos directos del mismo conflicto– se esperaba que con su finalización, el país retornara a la normalidad económica. Además, el modelo económico que se había puesto en marcha años antes –sustentado en los principios de la economía de mercado, conforme a las ideas en boga– ya estaba generando resultados en el momento en que se firmó la paz.

En este escenario, todo parecía favorable para que el país se encaminara por nuevos patrones de crecimiento con mayor equidad social y donde el pluralismo ideológico actuaría como complemento ideal para consolidar la democracia. Obviamente, esta visión optimista no tomaba en cuenta la turbulencia que habría de caracterizar al mundo en los años venideros, como producto de eventos econó-

micos sumamente complejos gestados en el exterior, donde con frecuencia se han mezclado con factores políticos, sociales, ambientales y hasta culturales. Aun así, repasar el comportamiento de la economía en los últimos veinte años –aunque sea de manera general– siempre resulta un ejercicio interesante.

Es en este marco, que la Secretaría de Cultura –al cumplirse un aniversario más del Acuerdo de Paz– organizó una serie de eventos dentro los que se incluyó un conversatorio entre economistas nacionales, para tratar de discernir sobre lo acontecido en el campo económico durante las últimas dos décadas.

Lo que sigue, se basa en la participación del autor en dicha actividad y la cual ha sido adaptada para la Revista Entorno de la Universidad Tecnológica de El Salvador, con las limitaciones que impone el tipo de evento que sirvió de escenario para el intercambio de opiniones.

UN INTENTO DE INTERPRETACIÓN

Se puede decir con alguna propiedad, que el tema económico ocupa un lugar relativamente limitado en el Acuerdo de Paz. Las explicaciones pueden ser variadas, pero ninguna de ellas, por sí sola, alcanza el nivel de contundencia cuando en retrospectiva, se valora el significado de la economía en el marco de un evento que habría de cambiar muchos aspectos de la vida nacional.

Versiones de personas vinculadas con la negociación, indican que este aspecto solo fue abordado en las últimas jornadas del proceso, no porque se ignorara su importancia, sino porque el tiempo apremiaba y el énfasis estaba puesto mayormente en aquellos temas más directamente relacionados con las condiciones para el cese del fuego y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Esto puede ser una explicación razonable y entendible.

Sin embargo, el que el FMLN no haya hecho un asunto de honor ni siquiera sobre la forma en que se estaba conduciendo la política económica, pudo haber respondido a dos razones: primera, a que ya en 1991 el aparato productivo estaba dando muestras claras de recuperación, con base a un modelo que privilegiaba el mercado. Segunda, a que con el derrumbamiento del socialismo real, la izquierda de todo el mundo, había visto debilitado su esquema ideológico sobre el papel del papel del Estado en la economía.

Bajo estas circunstancias, el gobierno, a través de sus negociadores, podía también darse el lujo de mirar hasta con desdén cualquier intento de la contraparte de atacar un esquema de gestión económica que estaba siendo exitoso, que obviamente contaba con el beneplácito de la empresa privada y en general de la población, por los beneficios que estaba generando en términos de empleo y una mayor disponibilidad de bienes y servicios a precios más accesibles, en comparación con las condiciones prevalecientes en una economía de guerra.

Sánchez Cerén, en sus memorias pone el tema en los siguientes términos: “De hecho, nunca (el FMLN) ha tratado de incidir para que la política económica del país diera respuesta a los problemas que originaron la guerra (...) Firmamos los acuerdos en un escenario neoliberal que el gobierno arenero siguió practicando a sabiendas de que esa política avalada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, era contraria a los Acuerdos de Paz, que exigían un Estado Social redistributivo”¹

Puede decirse entonces que el FMLN se limitó prácticamente a tomar como un dato el curso que llevaba la política económica hasta ese momento. Esto lo confirma el

preámbulo al tema económico y social del Acuerdo, que en la parte pertinente dice lo siguiente:

“Además, si bien la filosofía u orientación general de la política económica del gobierno, que el Frente no necesariamente comparte, no son parte de este Acuerdo, ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria en el periodo de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña”

Siendo puristas, no se percibe pues, ni siquiera un atisbo de repudio al modelo económico que estaba en marcha, aunque para lograr esas orientaciones básicas, se creó el Foro para la Concertación Económica y social. A esta instancia tripartita (Gobierno, sector privado y sindicatos), se le encomendó la misión de lograr “un conjunto de amplios acuerdos, tendentes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de sus habitantes”.

Sin duda, estos propósitos estaban revestidos de mucha racionalidad, pero en los hechos, no formaban parte, ni remotamente, de la agenda que se había trazado la administración Cristiani. Tan es así, que dicha instancia desapareció en poco tiempo, porque en un ambiente de poco apoyo político, no se encontró la forma de conciliar los objetivos del Foro, con la agenda económica del gobierno que en todo caso, estaba enmarcada en los programas de estabilización y ajuste que patrocinaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como lo estaba haciendo la mayoría de los países latinoamericanos, para hacer frente a los grandes desequilibrios reales y financieros asociados con la llamada crisis de deuda.

Personalmente tuve la oportunidad de vivir la experiencia del Foro y en retrospectiva, tiendo a coincidir en que con su desaparición, se perdió una valiosa oportunidad de concertar iniciativas y acciones para impulsar el proceso de desarrollo económico, bajo patrones que se hicieran cargo de aquellos problemas que en el pasado habían obstaculizado el logro de mejores condiciones de vida para grandes segmentos de la población y que algunos consideran que alguna influencia tuvieron en el desencadenamiento del conflicto armado.

¹ Sánchez Cerén, Salvador: *Con Sueños se escribe la historia*, pág. 240

ECONOMÍA Y CULTURA DE PAZ

Más allá de cualquier fundamento ético que pudiera estar presente en el programa económico del gobierno de turno, lo cierto es que desde de 1990 había empezado a registrarse un cambio de tendencia importante en la economía, después de un largo período de aletargamiento, con retrocesos importantes en algunos años, coincidiendo precisamente con el inicio del conflicto armado y con el ciclo depresivo que vivió toda América Latina.

El hecho de que el gobierno compartiera con los empresarios los principios de la economía de mercado, era un factor determinante para estimular la inversión y el empleo, que circunstancialmente son hoy en día, motivo de mucha preocupación ante el prolongado y lento crecimiento de la economía, hoy en día agravado por el impacto de la crisis internacional, principalmente en la eurozona.

A partir de los primeros logros en el plano económico y por una lógica elemental, se podía suponer que con el advenimiento de la paz, el país estaría en mejores condiciones para sustentar un crecimiento robusto y sostenido en el largo plazo. Aun aceptando esa hipótesis, resultaba riesgoso asumir la tesis simplista de que bastaba con silenciar las armas y el mero cambio en la gestión económica, para que el sistema (económico) empezara a reconstruirse, haciéndose cargo, de manera automática, de las inequidades que aquél supuestamente generaba. Pero en los hechos, al menos en materia de crecimiento, la economía se desempeñó muy positivamente durante toda la primera mitad de los noventas.

Sin embargo, esto no era suficiente. Si la economía había comenzado a crecer vigorosamente, lo ideal hubiera sido dedicar un mayor esfuerzo a la parte social. Esto significaba descartar la teoría del rebalse, para conciliar el objetivo de la eficiencia económica, con la necesidad de canalizar responsablemente más recursos públicos hacia los sectores más vulnerables. De hecho, esto se perfilaba como la única vía para que el país pudiera rescatar lo perdido y empezar a actuar más en consonancia con el espíritu de Chapultepec. Guardar ese equilibrio resultó virtualmente imposible, pues ya sobre la marcha, el programa económico de la administración Cristiani se fue nutriendo cada vez más de la corriente reformista que se extendió a lo largo y ancho de

América Latina, con un enfoque muy economicista. Esto, bajo el supuesto que el mero crecimiento crearía automáticamente más empleo y este a su vez incidiría positivamente en la reducción de la pobreza.² En esto hay que resaltar el hecho de que los programas de ajuste y estabilización, importantes como pudieron ser para el ordenamiento de la economía y en el asentamiento de bases para el crecimiento sostenido, no se hacían cargo -ni tenían por qué haberlo hecho- de especificidades, como las asociadas directamente al conflicto armado.

Además, el hecho que El Salvador dependiera excesivamente de la cooperación de los Estados Unidos en materia económica y militar, presionaba en gran medida para que el país se sometiera a los dictados de los organismos internacionales, postulados que después encontraran el sello político en el llamado Consenso de Washington, donde la economía debía guiarse, en palabras del presidente Reagan, por la “magia del mercado”.

Atrás fueron quedando los planteamientos de FUSADES que allá por 1987 lanzó sus primeras ideas sobre la necesidad de un nuevo modelo económico, basado en la experiencia de los países del sudeste asiático y en el modelo de la economía social de mercado que adoptó Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Los planteamientos de dicha institución –que sirvieron de base para la formulación del programa económico y social del primer gobierno de ARENA– sin ser conflictivos en su esencia con los que en un principio guiaron la gestión de Cristiani, se mediatizaron a partir del enfoque cada vez más “eficientista”, como se sugirió antes, que le imprimieron los responsables de la gestión económica.

Tan fuerte llegó a ser la adhesión a ese enfoque, que en su momento se empezó a escuchar la versión de que un tema obligado en las tertulias de sobremesa de los funcionarios del Banco Mundial y del FMI, era la capacidad demostrada por El Salvador para poner en práctica sus recomendaciones. En cualquier caso, esto encajaba perfectamente

2 Vidal, Juan Héctor. “El papel del sector privado en la reducción de la pobreza. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: retos para el Nuevo Milenio, Toronto, Canadá 1996. En Vidal, “Por los senderos de la transición”. Universidad Tecnológica de El Salvador, 1997, pág. 226

en el nuevo orden mundial que se estaba perfilando con el fenómeno de la globalización y las teorías en boga particularmente sobre cómo lidiar con los desajustes reales y financieros en los países en proceso de desarrollo.³ En retrospectiva, se puede decir que fue el giro que dio eventualmente la gestión económica bajo el gobierno de Cristiani, lo que dificultó que en paralelo a la cultura de paz, se impulsara la estructuración de un sistema productivo más eficiente, pero con mayor contenido social.

A partir de estos acontecimientos, la reforma económica siguió su curso, donde los principales espacios fueron ocupados por la indiscriminada y rápida apertura de la economía, una reforma tributaria claramente sustentada en los gravámenes indirectos, la desregulación de los mercados y, por supuesto, por la privatización del sistema bancario y la desnacionalización del comercio exterior.

En ese marco, la economía continuó creciendo a un ritmo acelerado durante todo el primer quinquenio de los noventa, al punto de ubicarse en el segundo lugar en el contexto latinoamericano, después de Chile. (Cuadro N° 1)

Esa tendencia se extendió hasta 1995, ya bajo la Administración Calderón Sol; pero a partir de 1996, el sistema cayó nuevamente en un aletargamiento que se agudizó en el 2001, coincidiendo con la peor decisión que se le atribuye a los cuatro gobiernos de ARENA: la dolarización de la economía y los efectos destructivos de los sismos en enero y febrero de este último año.

Este quiebre, además de inesperado, fue muy pronunciado. En efecto, después de haber crecido durante los cinco años previos a una tasa promedio superior al 6%, el PIB sólo aumentó 1.7% en 1996, para cerrar el segundo quinquenio de la década con una expansión media apenas superior al 3.0%. Este comportamiento llevó al país a rezagarse económicamente respecto al resto de América Latina, pasando del segundo lugar en el primer quinquenio al décimo puesto en el período. (Cuadro N° 2)

Esto último se dio, a pesar del optimismo que por esa época despertaba la privatización. Como se sabe en la agenda principal del proceso estaban las telecomunicaciones, las distribuidoras de energía eléctrica y el sistema previsional.

CUADRO N° 1
Tasas de crecimiento promedio del PIB en América Latina (1991/1995)

Ranking	País	Tasa	Ranking	País	Tasa
1	Chile	8.7	11	Uruguay	4.0
2	El Salvador	6.2	12	Paraguay	3.8
3	Argentina	5.8	13	Honduras	3.6
4	Perú	5.7	14	Venezuela	3.5
5	Panamá	5.5	15	Brasil	3.1
6	Costa Rica	5.5	16	Ecuador	2.7
7	Rep. Dominicana	5.3	17	Nicaragua	1.8
8	Colombia	4.6	18	México	1.6
9	Guatemala	4.3	19	Haití	-2.2
10	Bolivia	4.1	20	Cuba	-6.8

Fuente: CEPAL.

³ Según Stiglitz, en lo que concierne a la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados sobre todo la apertura comercial; las políticas relacionadas fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina, aceptando que, por esa razón, tenían mucho sentido. (Citado por Juan Héctor Vidal, en "De la Ilusión al Desencanto.....pág.. 50)

Todo esto tuvo lugar a partir de 1998, pero aparte del importante flujo de capital extranjero implicado, el impacto no se vio reflejado en el comportamiento de la economía, aunque sí se fortalecieron las finanzas públicas, que se habían

Cuadro N° 2
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA
(1995/2000)

Ranking	País	Tasa	Ranking	País	Tasa
1	República Dominicana	6.7	12	México	3.5
2	Chile	5.3	13	Honduras	3.2
3	Nicaragua	5.2	14	América Latina	2.7
4	Costa Rica	4.8	15	Brasil	2.4
5	Cuba	4.2	16	Argentina	1.7
6	Panamá	4.2	17	Colombia	1.7
7	Guatemala	4.1	18	Uruguay	1.6
8	Haití	3.8	19	Venezuela	1.4
9	Bolivia	3.7	20	Ecuador	1.1
10	El Salvador	3.6	21	Paraguay	0.8
11	Perú	3.5			

Fuente: CEPAL

venido debilitando, como producto de los compromisos adquiridos con el Acuerdo de Paz. En cambio, el proceso como tal fue cuestionado, por la falta de transparencia, al menos el caso de los servicios estratégicos mencionados.

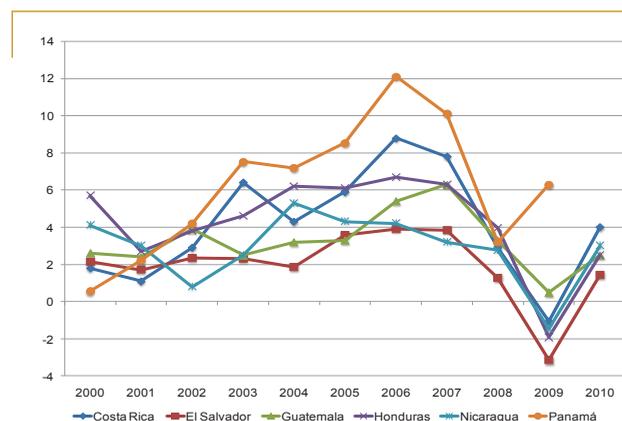
Situándonos en una realidad más cercana, podemos traer a colación el estudio realizado para justificar la concreción de la iniciativa "Asocio para el Crecimiento", que es un proyecto de la administración Obama que incluye sólo cuatro países a nivel mundial. Éste sostiene que la economía del país sólo creció a un promedio anual del 2% de 2000 al 2010, ubicándose muy por debajo de la media latinoamericana. En la gráfica siguiente se muestra el desempeño de la economía salvadoreña frente al resto de Centroamérica en este período.

Más allá de las repercusiones que han tenido los fenómenos naturales en el pobre desempeño de la economía, es claro que éste es un fiel reflejo de la presencia de problemas estructurales no resueltos, donde sobresalen la disfuncionalidad de la relación ahorro-inversión, el desajuste fundamental en las cuentas externas y más recientemente, el desequilibrio fiscal.

Ese macro desempeño se expresa muy claramente en el hecho de que la economía salvadoreña ha estado a la zaga en el contexto latinoamericano y en el último lugar en el

ámbito centroamericano. En este último caso, es importante resaltar el hecho de que la producción de bienes y servicios cada vez más pierde importancia en la generación del PIB regional, descendiendo de 22% en 1995 a un estimado del 18% en 2010 según cifras del Consejo Monetario Centroamericano. Este no es un asunto trivial, si se considera que El Salvador fue el país de la región que más profundizó en la reforma económica.

Gráfico No. 1
Centroamérica: Crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL

La inversión extranjera, que en cualquier país es un soporte fundamental para sustentar altas tasas de crecimiento en el tiempo, registra asimismo flujos excesivamente bajos, lo que nos coloca también en este plano, en lugares similares a los que ocupamos en materia de crecimiento. Solo en aquellos años que coinciden con la privatización de los sectores estratégicos y con la venta de los bancos a grandes conglomerados extranjeros, se observa un sensible aumento en esos flujos. En este caso, los otros países centroamericanos indudablemente ofrecen mejores condiciones que el nuestro.

Aparte del lento crecimiento, arrastramos un gran desequilibrio con el exterior que solo es posible enfrentarlo con el producto de las remesas. Por otro lado, cada vez se presenta más crítica la situación fiscal, único campo de acción que nos quedó para hacer política económica después de la dolarización. Solo el tamaño de la deuda pública es un enorme obstáculo para mantener unas finanzas públicas sanas y el mismo régimen monetario, pues ya supera el 50% del PIB. Con esto se dificulta más retomar la senda del crecimiento y enfrentar con mayor eficacia los marcados déficits que venimos arrastrando en el campo social. Con estas restric-

Cuadro N° 3
Centroamérica: Inversión Extranjera Directa
(Millones US\$)

Año	2000-2005	2007	2008	2009	2010
Costa Rica	597	1,896	2,021	1,323	1,412
El Salvador	325	1,508	784	431	89
Guatemala	334	745	754	574	678
Honduras	418	928	1,006	523	798
Nicaragua	219	382	626	434	508
Panamá	656	1,777	2,402	1,773	2,363
Total	2,549	5,728	7,593	5,058	5,845

Fuente: CEPAL

Siendo objetivos, podemos decir que el comportamiento de la inversión extranjera refleja con nitidez lo poco atractivo que resulta un país, que si bien ha dado pasos importantes en la consolidación de la democracia y en la liberalización y ordenamiento de su economía, arrastra grandes problemas en materia de infraestructura, recursos humanos, transparencia, delincuencia y, de manera muy importante, en seguridad jurídica.

Al margen de las falencias reales e institucionales que confrontamos, la inversión extranjera y por supuesto la nacional, han sido afectadas por el discurso recurrente de la oposición más radical, que con frecuencia envía mensajes parecidos a los del presidente venezolano.

Si nos fuéramos a guiar por los presupuestos básicos del Acuerdo de Paz, todo esto debería de ser un poco diferente. En efecto, contrario a lo que se visualizaba en 1992, cuando el sistema productivo nacional estaba dando muestras claras de dinamismo, la economía atraviesa actualmente por serios problemas.

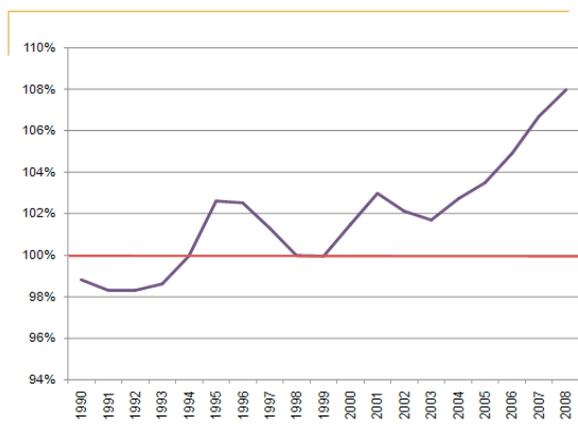
ciones fiscales, se hace hasta más difícil enfrentar con alguna posibilidad de éxito la delincuencia desbordada.

En cambio, lo que ha venido sosteniendo la economía, es el consumo desmedido que se financia en gran parte con el producto de las remesas, para desembocar en una especie de círculo vicioso difícil de romper, simplemente porque no se sabe por dónde comenzar o no se tiene la voluntad ni el espacio social, para someter a la economía al ajuste que se requiere en estos casos.

La siguiente gráfica muestra cómo el PIB, representado por la línea horizontal ha sido superado desde 1999 por el consumo agregado. Este fenómeno constituye en la práctica, uno de los desequilibrios estructurales más graves de la economía, signo inequívoco de que esta se ha tornado totalmente improductiva y dependiente del ahorro externo.

GRAFICA N° 2

El Salvador: una economía basada en el consumo



Fuente: PNUD

Una síntesis del comportamiento de la economía en las últimas décadas, se presenta en el cuadro siguiente, que incorpora los indicadores económicos más relevantes desde 1990 primer gobierno de ARENA hasta 2011.

REFLEXIONES FINALES

A partir del escenario planteado, se puede concluir que veinte años después, existe en el plano económico una brecha considerable entre aspiraciones y realizaciones. Solo con poner la atención en los lugares que ocupamos en el contexto latinoamericano e incluso en el ámbito regional en materia de crecimiento económico, ya se puede percibir

lo poco exitosos que hemos sido en construir un sistema productivo eficiente, con bases sólidas de sustentación en el tiempo.

Esto no ignora el contexto internacional que nos ha afectado, incluso mucho más que los países vecinos, a partir de decisiones cuestionables como la dolarización y la presencia de otros factores, como la inseguridad jurídica, la delincuencia desbordada y, sin duda, el futuro político.

En este último plano, si bien les llevamos una gran ventaja a países como Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia, donde los gobiernos se han entronizado en el poder prostituyendo las instituciones, no hemos sido capaces de caminar unidos por la senda que nos trazamos en Chapultepec. El riesgo de seguir la senda de esos países, siempre estará latente, mientras la izquierda más radical siga pensando en que la opción es el socialismo del siglo XXI.

Y en alusión más directa al tema estrictamente económico, creo que no hemos sido capaces de aprovechar nuestra energía creadora. De hecho, nos ha faltado coraje para hacer los cambios que eran necesarios para construir un sistema eficiente que distribuyera más eficientemente el ingreso, sin intervencionismos estatales odiosos.

Estamos claros que esto requería un esfuerzo denodado y una visión compartida, para hacer del tema económico, la plataforma que nos catapultaría hacia nuevos estadios de desarrollo, en su más amplia expresión. Obviamente,

CUADRO N° 4
Evolución de variables claves 1990-2011 (promedios anuales)

Período	Crecimiento PIB (promedio)	Inflación (promedio)	Déficit comercial % PIB	déficit Fiscal* % PIB
1990-1994	5.9%	13.9%	15.9%	2.0%
1995-1999	3.9%	4.8%	13.8%	2.0%
2000-2004	2.1%	3.3%	16.6%	3.6%
2005-2009 ^a	2.2%	3.7%	21.8% ^b	3.3%
2010-2011	1.5%	3.6%	20.5%	4.2%

*Déficit fiscal incluye pensiones

a/ Con datos de 2009 a partir de estimaciones oficiales al 21 de diciembre de 2009.

b/ Promedio período 2005-2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y Ministerio de Hacienda

hicimos las reformas siguiendo el paradigma que nos plantearon los organismos internacionales; el problema radica en que en temas como la privatización, la sanidad fiscal, la apertura comercial y la desregulación, hemos cometido grandes errores por acción u omisión.

En la práctica, progresivamente fuimos desarticulando el tejido productivo bajo la prédica de que lo sabio era importar e importar para poder exportar. Como un subproducto no muy halagüeño, hoy nos distinguimos por ser uno de los mayores consumistas en el mundo, respecto al tamaño de la economía,

Y todo esto ocurría, en circunstancias en que la clase media se debilitaba, estrato que en cualquier país constituye un elemento central para que la democracia funcione a plenitud. En cambio, hicimos de la emigración el punto de escape para una situación social que no pudo ser alterada significativamente ni con el advenimiento de la paz. Como corolario, sustituimos el esfuerzo genuino en torno a las tareas del desarrollo económico y social, confiados en que las remesas familiares harían la diferencia.

La euforia que ha creado la nueva extensión del TPS, es la más clara expresión de que nos hemos acomodado a una situación que, en general, no se condice con el espíritu del Acuerdo de Paz, ni en lo económico, ni en lo social. Y menos con aquella credencial que tuvimos antes del conflicto, de ser un país emprendedor por excelencia.

De cara al futuro, hay mucho escepticismo sobre nuestra voluntad para cambiar el status quo. Al menos en estos momentos, el contexto internacional no nos favorece en nada y más bien, nos expone ante una mayor vulnerabilidad

en comparación con países de similar estado de desarrollo relativo, como los vecinos centroamericanos.

Hay por supuesto iniciativas en marcha, como las que se están impulsando con la cooperación de los Estados Unidos (Socios para el Crecimiento y un segundo FOMILENIO), que pueden de alguna manera ayudarnos a sortear las dificultades que estamos viviendo y las que se perfilan en el horizonte. El problema en este plano, radica en las diferencias marcadas existentes entre el gobierno y el sector productivo nacional

Y en el campo político, si bien existe una marcada incertidumbre, coincido con aquellos que todavía estamos a tiempo de plantearnos la clase de sociedad que queremos heredarles a las futuras generaciones. La última edición de ENADE, es en este sentido prometedora, siempre que la clase política entienda que para enrumbar al país por un nuevo derrotero, es indispensable trabajar a partir de una visión compartida.

En esta misma línea, cada vez se está extendiendo más la idea de que el país necesita un nuevo acuerdo de paz. Este mero hecho insinúa que muchos salvadoreños estamos genuinamente decididos a enfrentar con coraje la situación general imperante.

Ciertamente 20 años pueden ser muy pocos para materializar un sueño como aquel que compartimos como sociedad el 16 de enero de 1992. Lo importante es estar conscientes de que sólo progresaremos como país, si hacemos un esfuerzo genuino para unir esfuerzos y voluntades para construir una sociedad cualitativamente diferente.

Modelo Curricular UTEC

José Adolfo Araujo
Jesús Marcos Soriano
Adbélica Luna
Oscar Melgar
Fernando Burgos

INTRODUCCIÓN

Se presenta una síntesis del modelo curricular UTEC, para su difusión entre toda la comunidad educativa, así como los interesados en estimar el rumbo académico de nuestra universidad.

Contiene un marco institucional, el concepto, las características y los valores institucionales del modelo.

A. PROPÓSITO.

Formar profesionales de calidad, con las competencias y valores que demanda la sociedad.

B. MARCO INSTITUCIONAL.

La Universidad Tecnológica, como institución de educación superior, ha experimentado una transformación curricular de acuerdo con su MISIÓN Y VISIÓN; ha realizado un análisis permanente de su oferta educativa y ha modificado la organización académica, para dar respuestas más efectivas a los requerimientos de formación profesional, planteadas por diferentes sectores: empleadores, gremiales y profesionales.

La Visión y la Misión de la universidad han sido formuladas con la participación y consenso del Directorio Ejecutivo. Estas plantean lo siguiente:

VISIÓN: “Ser reconocida como una de las mejores universidades privadas de la región, a través de sus egresados y de sus esmerados procesos institucionales de construcción y aplicación del conocimiento, proponiendo soluciones pertinentes a las necesidades de amplios sectores de la sociedad.”

MISIÓN: “La Universidad Tecnológica de El Salvador existe para brindar a amplios sectores poblacionales, innovadores servicios educativos, promoviendo su capacidad crítica y su responsabilidad social; utilizando metodologías y recursos académicos apropiados; desarrollando institucionalmente: investigación pertinente y proyección social, todo consecuente con su filosofía y legado cultural.”

La Universidad Tecnológica ha dado seguimiento a las estrategias y políticas nacionales e internacionales que, en materia de educación, han sido reconocidas y aceptadas y, para dar respuesta a ellas, se ha preparado y ha participado de manera voluntaria, en los diferentes procesos de acreditación en el ámbito nacional e internacional: MINED, RLCU Y AUPRICA, logrando en cada proceso, el reconocimiento de calidad como institución acreditada. Esto le ha propiciado las condiciones para enfrentar una sociedad, que se perfila cada vez más compleja, competitiva y globalizada.

Consciente de su responsabilidad con la sociedad, la Universidad Tecnológica ha fundamentado las bases para un proceso de formación e información cada vez más comprometido con el desarrollo del conocimiento y la era de la creatividad. Ha incorporado nuevas estrategias técnico-científicas, que permiten a la comunidad universitaria acceder de manera multivariada a la realidad. Asimismo, ha integrado sus esfuerzos con otras instituciones nacionales e internacionales, mediante convenios que le permiten implementar aquellas acciones, que responden a las exigencias de los nuevos escenarios informáticos y tecnológicos que debe enfrentar el nuevo profesional. Para dar soporte a lo anterior, la Universidad ha realizado convenios con INCAE, Taiwán, Universidad de Granada y otras, no menos importantes, que le permiten a la currícula de la universidad consolidar experiencias con mayor solidez científica.

La UTEC continúa realizando de manera sistemática, la actualización de su oferta educativa. En la actualidad está introduciendo el enfoque de formación por competencias en forma progresiva, ciclo por ciclo, hasta completar todas las carreras que ofrece.

El nuevo Modelo Curricular UTEC plantea, como elemento central de la currícula, la formulación del perfil profesional por competencias, los métodos y técnicas que propician el acto educativo de manera participativa, creativa y constructiva; el alcance de los objetivos de aprendizaje basados en competencias y hace énfasis en la aplicación de un sistema de evaluación de carácter individual y grupal, con propósitos diagnóstico, formativo y sumativo. Todo este tratamiento curricular responde a las necesidades reales, de un mundo que evoluciona a un ritmo muy acelerado.

En síntesis, el marco referencial que da soporte al carácter institucional de la UTEC, como concepto y en un sentido amplio, se refiere a un "remirar" el proceso curricular en todas sus fases: investigación, diseño, implementación y evaluación. En este contexto, el proceso de revisión curricular desarrolla un modelo curricular ecléctico, que combina el enfoque academicista por asignaturas con el enfoque de formación por competencias.

La universidad se ha identificado con valores universales para formar el marco ético institucional que determine la praxis cotidiana de su comunidad educativa.

La formación universitaria debe asegurar al profesional el desarrollo de los siguientes valores:

- Compromiso agresivo (responsabilidad)
- Innovación permanente.
- Responsabilidad y pensamiento positivo.
- Liderazgo institucional.
- Solidaridad y transcendencia cultural.
- Integridad.
- Trascendencia.

Lo anterior determina una serie de principios, que se han venido desarrollando y se deberán mantener como referentes del desarrollo curricular.

C. MODELO CURRICULAR UTEC/2011.

1. CONCEPTO.

Este modelo considera las ventajas tanto del modelo academicista como del modelo de formación por competencias, haciendo énfasis en el rol protagónico del estudiante en el desarrollo del proceso de enseñanza- aprendizaje, para lograr un propósito claro y definido. El docente es un mediador, constructor, motivador, aprendedor y transformador de los procesos de aprendizaje; el estudiante es un ser activo, constructor de su propio aprendizaje en función de sus propios intereses y los de la sociedad.

2. CARACTERÍSTICAS.

El modelo curricular propicia la interacción entre el sistema educativo y su entorno, integrando las influencias externas en el propio proceso curricular abierto a un constante sistema de revisión y reorganización.

Un componente importante del modelo curricular adoptado por la UTEC, es la formulación por competencias del perfil profesional del graduado; el cual está conformado por tres perfiles: general, básico y de especialidad.

El perfil general está conformado por las competencias que debe mostrar el graduado de la Universidad tecnológica al finalizar su carrera, convirtiéndose en una huella distintiva de su alma mater. Dicho perfil está constituido por las siguientes competencias:

- Comunicar profesionalmente las ideas en forma oral y escrita.
- Utilizar las tecnologías de la información y comunicación (TIC'S).
- Construir un plan de desarrollo personal.
- Tomar decisiones con fundamentos técnicos.
- Innovar y ser agente de cambio promoviendo la cultura y la conservación del medio ambiente.
- Analizar los procesos globalizadores para enfrentar los cambios.
- Interpretar textos básicos y vocabulario técnico en el idioma inglés.
- Practicar una vida digna y respetable en la sociedad a través de la ilustración y solidaridad.
- Contribuir a la construcción del conocimiento.
- Actualizar sus conocimientos en forma permanente.

El perfil básico está conformado por un conjunto de competencias que le permiten al graduado, desempeñarse con propiedad en diferentes áreas de trabajo; aun no siendo de su especialidad.

El perfil de especialidad comprende todas aquellas competencias que le permiten al graduado desempeñarse con seguridad, calidad, eficiencia y competitividad, en un área profesional específica.

El modelo curricular UTEC/2011 tiene características propias, que lo identifican y distinguen de cualquier otro intento anterior de introducir la formación por competencias, y son las siguientes:

- Cada plan de estudios se diseña con todos los componentes curriculares: perfil profesional (general, básico y de especialidad), pensum, programas de estudio y sistema de evaluación.
- Formula el perfil profesional en términos de competencias.
- Deriva el perfil profesional de las necesidades del mundo laboral y de la sociedad en general.
- Mantiene el diseño por asignaturas, asignándole a cada una, las competencias que se pueden lograr en un ciclo de estudios.
- Organiza cada programa de estudios en unidades de aprendizaje, las cuales deben desarrollar las competencias respectivas.

- Garantiza, en cada asignatura, la adecuada combinación de la teoría con la práctica.
- Elimina las secuencias de prerrequisitos innecesarios entre las asignaturas.
- Garantiza al educando como principal actor del proceso enseñanza–aprendizaje.
- Aplica la evaluación con propósitos: diagnóstico, formativo y sumativo.
- Adecua la escala de evaluación de cero a diez, al dominio de competencias.
- Aprueba estudiantes, en función del dominio de competencias.
- Asegura la evaluación de competencias.
- Facilita la aplicación de una variedad de métodos de enseñanza aprendizaje.

3. ESTRATEGIA.

Para la implementación del Modelo Curricular UTEC 2011, se ha considerado conveniente ejecutar cuatro proyectos, algunos simultáneos por la interacción de sus actividades:

- Capacitación.
- Diseño curricular.
- Implementación y ejecución.
- Seguimiento, control y evaluación.

En el proceso de capacitación, el personal académico adecuó los planes de estudio al enfoque de formación por competencias, para ser implementados a partir del año 2011, en el marco del trigésimo aniversario de la UTEC. También elabora los diseños Instruccionales para las asignaturas que ciclo a ciclo se ofrecen con los nuevos planes de estudio. Los otros proyectos se van ejecutando paralelamente a la implantación de los nuevos planes de estudio.

La universidad también ha analizado el alcance de los procesos de grado y, como resultado, ha abierto el espacio de opción para el proceso de graduación, incorporando las preespecialidades, cuyo objetivo central consiste en formar a los estudiantes en aquellas áreas específicas, que son esenciales como herramientas para el inmediato desempeño profesional, así como para superar competencias no logradas.

BIBLIOGRAFÍA.

Plan de Desarrollo Curricular. 2010.

Lento crecimiento, baja movilidad y exclusión una combinación mortal para obstaculizar el desarrollo

Francisco Molina
Economista - consultor

Introducción

El Salvador no es un país que les da a nuestros jóvenes muchas oportunidades para salir del círculo de la pobreza y desigualdad en el que nacieron. Situación que exige la necesidad de implementar políticas públicas que permitan disminuir las desigualdades y falta de oportunidades para evitar que se siga transmitiendo la desigualdad intergeneracional. Una mayor equidad, no obstante su valor intrínseco, no es suficiente, también es indispensable generar un clima de negocios que incentive la inversión y generación de empleo. A continuación se presentara brevemente el panorama económico y social, la situación de inequidad en el acceso a bienes, servicios, y a la educación y sus repercusiones en las expectativas y movilidad social. Así como sugerencias para reducir las inequidades y mejorar la eficiencia de las políticas públicas.

Ámbito Económico

Desde una perspectiva de largo plazo, el desempeño de El Salvador en materia de crecimiento ha sido relativamente bajo. Después de ser el segundo país de más rápido crecimiento en América Latina y el Caribe durante la primera mitad de la década de 1990, solamente superado por Chile, desde el año 1996 al año de 2010, el PIB real creció en un promedio de 2.5% en términos reales en El Salvador frente a un crecimiento de 3.1% para América Latina y el Caribe en

su conjunto (CEPAL, 2011). El lento desempeño en materia de crecimiento no es sorprendente cuando se considera el bajo nivel de inversión en El Salvador. La formación bruta de capital fijo se ha deteriorado desde mediados de los noventa, cayendo de un crecimiento promedio de 18.5% en el período 1991 - 1995, a 16.3% entre 1996 y 2010. Cifras que están muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, que es de 21.1% para los años 1996-2009. Según la CEPAL, la formación bruta de capital fijo es la tercera más baja de América Latina y el Caribe en el período 2000-2009 (CEPAL, 2010).

Una economía que crece lentamente tiene poca capacidad de generar empleos de calidad. Por ello, como veremos posteriormente, el tamaño del sector informal en El Salvador, medido por el tamaño de las empresas, carencia de seguridad social o nivel de ingreso es considerable. La falta de oportunidades en El Salvador también ha provocado la emigración de gran parte de la población mayoritariamente hacia los Estados Unidos. Constituyéndose las remesas que envían los salvadoreños del exterior en una de las fuentes más importantes de ingresos de divisas y de apoyo familiar, particularmente en tiempo de crisis económica o desastres naturales. En promedio, según el Banco Central de Reserva (BCR), en el período 2005-2010 ingresaron al país 3,400 millones de dólares al año.

La situación presentada anteriormente de lento crecimiento y baja inversión se ha exacerbado con la recesión mundial que también impactó fuertemente a El Salvador. Con una contracción estimada en aproximadamente 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2009, El Salvador fue uno de los tres países de América Latina, los otros dos son México (-6.1%) y Paraguay (-3.8%), más afectados por la gran recesión mundial (CEPAL, 2011), una pérdida de más de 30,000 empleos formales y una disminución de las exportaciones en un 16%. De igual forma, las remesas decrecieron US\$ 323 millones (8.5%), una contracción substancial, algo que sucede por primera vez en 30 años¹.

En el año 2010 se detuvo la caída del PIB, según el BCR en el 2010 el PIB subió 1.4% en términos reales. Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señalan que con la excepción de Venezuela, donde se estima una contracción del PIB para el 2010, El Salvador es el país que registra la tasa más baja de crecimiento para 2010 (CEPAL, 2011).

El panorama fiscal luce un poco alentador, el déficit fiscal del Sector Público no Financiero se redujo de 5.7% del PIB en 2009 a 5.5% del PIB en 2010 y con un aumento de la deuda pública de 54.1 % del PIB a 55.5 %. La carga tributaria en El Salvador, aproximadamente 13% en promedio durante los últimos tres años, es una de las más bajas de América Latina. Asimismo hay problemas de: evasión, elusión fiscal, corrupción e ineficiencia en el manejo del gasto público. Dicha situación dificulta la posibilidad de crear una dotación satisfactoria de bienes públicos como la seguridad, educación y salud y por ende disminuyen la capacidad del Estado para apoyar el desarrollo de la población más necesitada. Sin mejorar la capacidad fiscal y operativa del Ministerio de Hacienda, para disminuir la evasión y elusión impositiva, será muy difícil incrementar substancialmente la carga tributaria, por otra parte es igualmente importante utilizar más eficiente y eficazmente los recursos públicos. Dichas acciones tienen consecuencias importantísimas: mejora la equidad, aumenta la tolerancia pública a pagar impuestos y asimismo aumenta los recursos disponibles para los necesitados programas sociales.

1 En el pasado las remesas han actuado en forma contra cíclica, si hay una desaceleración económica o desastre natural, estas aumentan para ayudar a las familias, actuando como una red de protección social. Con la recesión mundial, los flujos de remesas han disminuido. En el 2011 empiezan a recuperarse.

En el informe de segundo año de gestión ante la Asamblea Legislativa el Presidente Funes manifestó que la economía salvadoreña está en un proceso de estabilización y recuperación y que lo peor de la crisis ha pasado. La producción y empleo ha comenzado lentamente a crecer, por ejemplo, de los 38,600 empleos del sector formal que se perdieron en el 2009, ya se han recuperado 32,300 empleos, el déficit fiscal se ha reducido de 5.7 % del PIB en el 2009 a una tendencia de aproximadamente 3.5% para el 2011. También destacó el dinamismo del sector turístico nacional que ha logrado un crecimiento cercano al 4% en el número de visitantes que recibe el país (GOES, 2011).

Según el BCR el primer semestre del 2011 muestra una evolución alentadora de los principales indicadores económicos: han crecido las exportaciones en un 28% con relación al mismo período del año 2010, han aumentado los envíos de remesas del exterior, también sectores como la construcción y la agricultura han recuperado visiblemente su actividad.

La evolución positiva del primer semestre de 2011, se ha visto afectada negativamente por la contracción de la demanda interna de los Estados Unidos, débil inversión interna y externa, y desfases en la implementación del presupuesto de inversión del GOES. En ese contexto no era muy probable que el crecimiento de la economía salvadoreña en el 2011 fuese robusto y sostenido. Dicha situación se ha visto exacerbada por el impacto macroeconómico de la Depresión Tropical 12-E².

Las principales dificultades de la economía salvadoreña son aspectos estructurales como la falta de competencia y débil regulación en algunas ramas económicas clave, la violencia e inseguridad jurídica y la baja productividad total de factores³, que con el alza de los precios del petróleo y los alimentos dificultan el crecimiento económico del país y la estabilidad macroeconómica. Así mientras las proyec-

2 Las estimaciones realizadas por la CEPAL y la Secretaría Técnica de la Presidencia señalan que el impacto total de la Depresión Tropical 12-E en El Salvador, en octubre 2011, alcanzó los \$902.2 millones de dólares, equivalente a 4.3% del PIB. CEPAL. (2011). Resumen regional del impacto de la depresión tropical 12-E en Centroamérica.

3 La productividad total de los factores es definida como una medida indirecta del progreso tecnológico, calculado como residuo que aparece como la diferencia entre las tasas de crecimiento de un factor y del producto.

ciones de crecimiento promedio del PIB para América Latina y el Caribe para 2011 se sitúan en 4.5% (IMF, 2011), la proyección para El Salvador en 2011 es de 1.2%⁴. Se estima (CEPAL, 2011), que el crecimiento de la economía salvadoreña podría experimentar un leve incremento, creciendo el 2% en el 2012, no obstante la dinámica de la economía salvadoreña seguirá siendo inferior al crecimiento proyectado para el 2012 para nuestros vecinos, en Costa Rica y Nicaragua se estima un crecimiento de 3.5%, en Guatemala y Honduras un 3%, 6.5% en Panamá. Se proyecta que los 10 países de América del Sur crecerán en promedio 3.9%.

Ámbito Social

Los efectos de la crisis y lenta recuperación a nivel poblacional son alarmantes para un país con un fuerte déficit de oportunidades laborales, de acuerdo con un estudio del PNUD desarrollado en el año de 2008 (PNUD, 2008), únicamente uno de cada cinco salvadoreños cuentan con un trabajo decente⁵, dos de cada cinco personas económicamente activas están subempleadas⁶, 7% de la población se encuentra desempleada y otro 31% aunque perciben ingresos superiores al salario mínimo, no cubren el costo de la canasta básica a precios de mercado, además de que no gozan de cobertura en las redes de seguridad social.

El efecto de la crisis en el mercado laboral y en el nivel de bienestar de la población se ha hecho sentir. Lamentablemente no existen mediciones exactas ni oportunas de las estadísticas de empleo, las últimas cifras disponibles son las de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) para el año 2010 y no estima el subempleo en el área rural. Según la EHPM en el 2010 la población económicamente activa (PEA)⁷ del área urbana, por cada 100 personas, 60.8 aproximadamente se encontraron plenamente ocupados; 28.9 subempleados y 6.8 desempleados (MINEC-DIGESTYC, 2010). Los subempleados son aquellas personas que no consiguen alcanzar el salario mínimo vigente, y no

gozan de seguridad social. Si se suman las personas que están subempleadas a las desempleadas, se tiene que una de cada tres de la PEA se encontraba en situación de “subutilización laboral”.

Según las Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la DIGESTYC (EHPM, 2009), la tasa de participación laboral de la mujer es del 41.3%. Sin embargo en los deciles más bajos ésta oscila entre el 22% al 35%. Esto último señala la importancia de incrementar la inserción de la mujer en el mercado laboral, y el empoderamiento de las mujeres, especialmente para aquellas que enfrentan violencia de género y/o son jefas de hogar.

Los problemas que experimentan los salvadoreños para insertarse en el mercado laboral formal, son aún más difíciles para los jóvenes, alcanzando para la población de 18 a 24 años, una tasa de subempleo de cerca del 50% y un desempleo del 14%. Implicando que tres de cada cinco jóvenes de la PEA, en ese grupo etario, está desempleado o se dedica a cualquier actividad para sobrevivir, porque no puede encontrar un empleo a tiempo completo, con prestaciones sociales e ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia (MINEC-DIGESTYC, 2010). Asimismo en ese grupo de edad, aproximadamente 190 mil jóvenes, aproximadamente uno de cada cuatro, ni estudian, ni trabajan, ni buscan empleo, a dicho grupo se le conoce como “Ninis”. Esos jóvenes son seres humanos que, al encontrarse atrapados y sin salida, sin muchas esperanzas o futuro, divagan por las calles, los barrios, quebradas, centros comerciales y corren el riesgo de ser parte de las estadísticas de homicidios, resultar víctimas de actos de violencia o acoso. Asimismo podrían llegar a involucrarse en hechos delictivos. Para disminuir la vulnerabilidad de los jóvenes es imperativo mejorar sus oportunidades educativas y laborales.

En suma El Salvador está muy lejos de poder ofrecer a su población, especialmente a los jóvenes, un empleo que brinde una remuneración adecuada, acceso a protección social, seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

4 Ver declaraciones del Presidente del BCR, Carlos Acevedo. La Prensa Gráfica, nota del 16 de diciembre de 2011.

5 Trabajo que ofrece una remuneración adecuada, protección social, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres.

6 Reciben menos del salario mínimo prevalente en la actividad económica que laboran.

7 La PEA es la población mayor de 16 años que realiza alguna actividad económica o busca activamente trabajo.

Pobreza y distribución del ingreso

El Cuadro 1 muestra como el nivel de pobreza total del país a nivel de hogares, de acuerdo a la medición de la pobreza con base al acceso a la canasta básica, disminuyó de 38.8% en el 2001 a 30.7% en el 2006; la tendencia se revirtió en los siguientes dos años, incrementándose de un 30.7% en el año de 2006 a un 40% en el año de 2008, afectando a un 46.4% del total de población. El aumento en la pobreza se explica principalmente por el aumento del precio de los alimentos básicos en el 2008, incrementándose el costo de la canasta básica en términos per cápita, en un 16.7% en el área urbana y un 16.1% en el área rural en el año de 2008 respecto de 2007. Por otra parte la pobreza, en 2009 y 2010 presentó un ligero descenso de 3.5 puntos porcentuales. Del total de hogares en situación de pobreza en 2010, un 11.2 % de los hogares viven en condición de pobreza extrema, lo cual significa que el ingreso que perciben dichos hogares no alcanza a cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). Mientras que en el 2010 cerca de uno de cada tres hogares urbanos es pobre, aproximadamente dos de cada cinco hogares rurales es pobre.

Otra de las causas que determinan las condiciones de vida de la población es el tema de la disparidad. América Latina y la región del Sub-Sahara en África, son las regiones de mayor desigualdad en el mundo, en promedio el coeficiente de Gini es de 0.52. Como siempre el promedio oculta diferencias significativas entre países. Mientras que en Bolivia y Haití el coeficiente Gini se aproxima a 0.6, países como Nicaragua y Uruguay registran un Gini cercano a 0.45 (WB, 2008). En otras regiones en proceso de desarrollo la desigualdad es mucho menor, oscilando en aproximadamente 0.34 en Europa y Asia Central a 0.38 en el Sudeste Asiático y el Pacífico. El Salvador, en 2010, presenta un Índice de Gini de 0.46 a nivel nacional, que lo ubica, al igual que la mayoría de los países de América Latina, entre el 20% de países con mayor desigualdad en el mundo, situación que afecta el acceso a oportunidades para su desarrollo y a bienes y servicios, a un elevado porcentaje de la población. La desigualdad en el país es persistente, se ha mantenido cercano a 0.50 durante los últimos 20 años, la desigualdad no sólo contribuye a incrementar los niveles de pobreza e inequidad sino que también constituye un obstáculo impor-

Cuadro 1. Total Pobreza Nacional, Urbana y Rural 2001-2010 (%)

Año Encuesta	Total País	Pobreza Relativa	Pobreza Extrema	Total Urbano	Pobreza Relativa	Pobreza Extrema	Total Rural	Pobreza Relativa	Pobreza Extrema
2001	38.8	22.7	16.1	31.2	21.1	10.2	51.6	25.5	26.1
2002	36.8	21	15.8	29.5	19.1	10.3	49.2	24.2	25
2003	36.1	21.7	14.4	30	20.3	9.7	46.2	24.1	22.1
2004	34.5	22	12.6	29.2	20.6	8.6	43.6	24.4	19.3
2005	35.2	22.8	12.3	30.9	21.3	9.6	42.4	21.3	17
2006	30.7	21.1	9.6	27.8	19.8	8	35	22.8	12.2
2007	34.6	23.8	10.8	29.9	22	7.9	43.8	27.5	16.3
2008	40	27.6	12.4	35.7	25.7	10	49	31.5	17.5
2009	37.8	25.8	12	33.3	24.1	9.2	46.5	29	17.5
2010	36.5	25.3	11.2	33.0	23.9	9.1	43.2	28.1	15.1

Fuente: DIGESTYC, EHPM varios años.

En términos de género, el porcentaje de hogares pobres según sexo del jefe de hogar, es superior en 5.6 puntos porcentuales en el área urbana y 6.2 puntos porcentuales en el área rural en los hogares de jefatura femenina con relación a los hogares con jefatura masculina.

tante a la reducción de la pobreza, transmitiéndola de una generación a otra.

El cuadro 2 señala el comportamiento de los ingresos de los hogares, por deciles, para el período 1992-2010. Se puede

observar que en el período 1992-2002 la distribución del ingreso experimentó un deterioro. Mientras que en 1992, los tres deciles más pobres recibían el 8.4 por ciento de los ingresos; para 2002, habían disminuido al 5.9 por ciento. Por otra parte la tendencia en la distribución del ingreso ha mejorado un poco en el período 2002 al 2010, los ingresos de los tres deciles más pobres aumentaron en 5.6 puntos porcentuales, si consideramos a la clase media, los deciles 4 al 7, estos han visto aumentados su ingreso, en 6.6 puntos porcentuales. No obstante, los ingresos del decil más rico (28%) son aproximadamente 12 veces los ingresos del decil más pobre, y los tres deciles de mayor ingreso, 30% de la población, captan el 56.6% del ingreso nacional.

Para algunos expertos en materia económica, el lento crecimiento de la economía, el incremento en la actividad informal, y la lenta recuperación de la actividad agrícola, podrían ser algunos de los factores que han obstaculizado una mayor mejora en la situación de la distribución del ingreso en El Salvador.

Cuadro 2. Distribución del ingreso, 1992, 2002 y 2010 (en porcentajes)

Deciles	1992	2002	2010
1	1	0.8	2.4
2	3	2	4.0
3	4.4	3.1	5.1
4	5.8	4.3	6.4
5	6.9	5.6	7.5
6	8.3	7.2	8.6
7	10	9.2	10.4
8	12	12.1	12.3
9	15.8	16.9	15.5
10	32.7	38.9	28.0

Fuente: Elaborado con base en la EHPM de la DIGESTYC 1992, 2002, 2010

Dicotomía urbano-rural

En 2010, el 63 por ciento de la población reside en el área urbana. Esta concentración de la población se debe princi-

palmente a la bien fundamentada expectativa que existe en la población, de que en el área urbana hay mejores y mayores probabilidades de encontrar empleo mejor remunerado y también un mayor acceso a infraestructura básica y servicios (ver cuadro 3). En 2010, aproximadamente el 93% por ciento de los hogares del área urbana tenía acceso a agua por cañería, comparado con el 64% por ciento en el área rural; más del 96 por ciento de los hogares urbanos tiene disponibilidad de servicio sanitario y electricidad, comparado con un 82 por ciento en el área rural; la escolaridad promedio para la población de 10 a 18 años es de 6.3 años en el área urbana, mientras que en los hogares del área rural el promedio de número de grados aprobados es de 5.3 años. Uno de los indicadores de mayor trascendencia de la disparidad urbano-rural, y que además evidencia con mayor contundencia el drama social y perspectivas futuras de mejorar su nivel de bienestar⁸, es el de la proporción de niños, niñas y adolescentes (NNA) que viven en condiciones de pobreza, el número de NNA pobres en el área rural es aproximadamente nueve puntos porcentuales más alto que el del área urbana.

Así las cosas, el establecerse⁹ en la zona urbana representa para muchos salvadoreños la oportunidad de mejorar el acceso a servicios básicos y fuentes de empleo mejor remunerado e incrementar la probabilidad de que sus hijos tengan mayores oportunidades de educarse y de salir de pobreza. Por ello no es sorprendente que se proyecte que para el año 2025 más del 70 por ciento de la población de El Salvador residirá en el área urbana, principalmente en la zona Metropolitana de San Salvador.

8 El que nace en un hogar pobre, con padres que no tienen trabajo o lo tienen de manera precaria o informal, sufren desde temprana edad la falta de alimentación, educación y servicios de salud adecuados. En un futuro, un gran sector de la población tendrá menos oportunidades y menos capital humano para insertarse en la economía formal y se estará repitiendo y consolidando de ese modo, la falta de perspectivas para las nuevas generaciones.

9 Otra alternativa muy utilizada desde el inicio del conflicto armado en los 80s, es la emigración a otros países principalmente a los Estados Unidos. Sin embargo, los datos sobre la emigración al exterior no son muy confiables, y el rango de estimaciones de emigrantes al exterior es de menos de dos millones a más de tres millones.

Cuadro 3. Dicotomía urbano-rural, 2010
(en porcentajes)

Características	Urbano	Rural	Total
Población	63	37	100
Analfabetismo (población de 10 años y más)	8.8	22.2	13.7
Escolaridad promedio (6+años de educación)	7.2	4.2	6.1
Escolaridad promedio población de 10-18 años (años de educación)	6.3	5.3	5.8
Servicio sanitario	96.6	82.3	91.7
Electricidad	96.9	81.5	91.6
Agua por cañería	92.9	63.9	82.9
Ingreso familiar mensual	\$570.7	\$304.8	\$479.2
% de niños pobres de 0-17 años	48.5	57.2	52.2
Ingreso per cápita	\$153.0	\$71.5	\$122.5

Fuente: EHPM, de DIGESTYC, 2010

No obstante lo antes expuesto y la disparidad existente, los indicadores sociales en El Salvador continúan con tendencias positivas respecto de los años anteriores recientes, aunque siguen estando rezagados en relación a otros países de renta media de la región. Ello ha incrementado substancialmente las probabilidades de cumplimiento de las Metas del Milenio, y tiene muy buena posibilidad de cumplir con más de la mitad de las metas propuestas.

Situación de los adolescentes y jóvenes

La situación de país, en función del contexto antes descrito, enmarca las condiciones de vida de los adolescentes y jóvenes en diversas áreas.

Según las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), en 2010 la población salvadoreña es mayoritariamente joven (37.9% son menores de 18 años de edad, aproximadamente 2.3 millones), de los cuales 49% son del sexo masculino y 51% del sexo femenino.

Según la EHPM del 2010, uno de cada dos hogares rurales con NNA menores de 18 años de edad son pobres, aproximadamente 10 puntos porcentuales más alta que la tasa de pobreza de los NNA de hogares urbanos, y cerca del 18 por ciento se encuentra en situación de pobreza extrema, 6 puntos porcentuales mayor que la incidencia de pobreza extrema en el área urbana.

Aproximadamente uno de cada tres hogares con NNA de 0-17 años son hogares con jefatura femenina, es un hecho importante, entre otros, por qué, diversos estudios entre ellos Lardé y Molina(2002) muestra que las mujeres, en promedio, sus ingresos son 31% inferiores que los ingresos de los hombres, para la categoría ocupacional, estudios y experiencia similar. Bajo tales circunstancias los hogares con jefatura femenina pueden mostrar una tendencia más pronunciada a ser pobres que los con jefatura masculina. Señalando una potencial situación de desventaja económica que podría incrementar la probabilidad de que los niños,

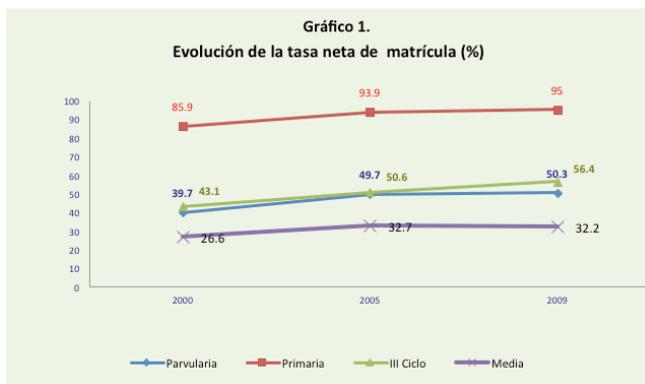
Cuadro 4. Población menor de 18 años de edad 2010

Población	Total	Grupos de edad – menores de 18 años de edad				
		0 – 4	5 – 9	10 - 14	15 - 17	Total < 18 años
Total País	6,181,405	523,447	618,241	753,284	448,616	2,343,588
% País	100	8.5	10.0	12.2	7.3	37.9
Mujeres	2,922,382	268,525	315,980	383,535	227,010	1,195,050
Hombres	3,259,023	254,922	302,261	369,749	221,606	1,148,538

Fuente: EHPM, 2010 de la DIGESTYC

tengan problemas de desnutrición y de salud, trabajen y, además, tengan problemas para asistir al sistema educativo. El aumentar la autonomía económica y la reducción en la desigualdad de ingresos, además de mejorar el bienestar de la mujer, tendrá un impacto de segunda generación, mejorando el bienestar de sus hijas e hijos.

De acuerdo con las cifras oficiales del MINED, la Tasa Neta de escolaridad de parvularia ha aumentado de 39.7% en el año 2000, a 54.7% en el año 2010, la de educación primaria de 85.9% a 94.8% y la del tercer ciclo de 43.1% a 59.8%, como reflejo de la evolución de la matrícula en dichos niveles. Gráfico 1.



No obstante los progresos logrados en la última década en lo que concierne a la matriculación y finalización de la escuela primaria los mismos no se repiten en el nivel de educación media, pues en el país sólo asisten a dicho nivel el 33.3% de los niños y niñas de las edades correspondientes. Las tasas netas de matrícula de parvularia y tercer ciclo mejoraron substancialmente en el período 2000-2005, incrementándose en 10 puntos porcentuales la parvularia y en 7.5 puntos porcentuales el tercer ciclo. Sin embargo en el período 2005-2010 la tasa neta de parvularia creció únicamente en cinco puntos porcentuales. Adicionalmente a los avances y rezagos en la cobertura se plantea la necesidad de mejorar la calidad educativa, con el propósito de garantizar que los niños y niñas cuenten con una base firme, no sólo en lo académico sino también en conocimientos y habilidades que les permitan desenvolverse adecuadamente en la vida, para seguir aprendiendo y ejercer su ciudadanía.

El crear las condiciones para generar un consenso de visión país, de la importancia de aumentar la inversión en la educación de la niñez, es una condición necesaria para alcanzar una mayor igualdad de oportunidades de desarrollo para las niñas y niños salvadoreños.

Años de escolaridad y decil de ingreso del hogar

La importancia entre el nivel socioeconómico del hogar y la asistencia y permanencia en el sistema educativo ha sido ampliamente discutida y analizada en El Salvador en diversos estudios y seminarios.

El cuadro siguiente señala la relación positiva entre los ingresos del hogar con los logros educativos de los niños, niñas y adolescentes, en la medida que se aumenta el ingreso del hogar se incrementan los años de escolaridad. La diferencia en años de escolaridad es menor entre las cohortes de menor edad y los años de escolaridad aumentan con mayor rapidez en los niños y niñas de mayor edad. Por ejemplo, en el grupo de edad de 10 a 12 años, la diferencia en años de escolaridad entre el decil más pobre y el más rico es de 1.5 años de educación. Por otra parte la diferencia entre el grupo de 18 a 24 años, la brecha entre el decil más pobre y el más rico es de 6.5 años. Dicho resultado refleja los avances de El Salvador en lograr una mayor equidad en el acceso a primero y segundo ciclo, y la desigualdad existente en el acceso a tercer ciclo, educación media y superior.

Cuadro 5. Escolaridad promedio de la población en edad de estudiar, por tramos de edad y decil de ingreso de la población, 2010

Decil	Total	7 a 9	10 a 12	13 a 15	16 a 17	18 a 24
1	2.53	0.54	2.39	4.47	5.36	4.93
2	2.77	0.62	2.60	4.55	5.86	5.71
3	3.36	0.69	2.91	5.16	6.15	6.21
4	3.80	0.73	2.89	5.10	6.52	6.83
5	4.39	0.75	3.12	5.49	6.93	7.56
6	4.61	0.79	3.13	5.57	7.06	8.09
7	5.30	0.78	3.18	5.56	7.25	8.67
8	5.76	0.81	3.53	6.01	7.67	9.24
9	6.81	0.89	3.50	6.06	7.94	10.19
10	8.59	1.04	3.90	6.53	8.79	11.38

Fuente: Elaborado con base en la EHPM 2010

Causas para la no-asistencia escolar

Según las EHPM de 2010, el 14% de las niñas, niños y adolescentes en las edades de 5 a 17 años no asiste a ningún centro educativo.

De acuerdo con el cuadro 6 para las niñas y niños de 5 a 9 años, las causas para no asistir al sistema escolar, son principalmente decisiones de sus padres (67.8%), uno de cada tres padres (37.8%) no los envía porqué creen que sus hijas/os todavía no tienen la edad para ir a la escuela o no quieren (30%). En ese contexto, las actitudes de la familia a la asistencia escolar es otro elemento importante a considerar, especialmente para los niños muy pequeños. Implicando, entre otros, que un número significativo de familias consideran que los niños deben de asistir a la escuela a una edad más avanzada que la considerada en los planes de estudio del MINED.

Uno de cada tres hogares con niños y niñas de 10 a 14 años y el 32 por ciento de los hogares con adolescentes de 15 a 17 años manifiestan que no envían a sus hijos a la escuela porque no les interesa. Las causas principales de la no-asistencia escolar están relacionadas con las bajas expectativas asociadas a los beneficios de mantenerse en el sistema educativo. En otras palabras un porcentaje significativo de los jefes de hogar consideran que el impacto potencial de la educación para mejorar las condiciones de vida de sus hijas/os no es muy significativo.

Otra razón importante de no-asistencia y relacionada con la situación económica del hogar es la necesidad de que los

niños y adolescentes trabajen. La cual se incrementa en la medida que aumenta la edad. Aumentando de menos del 1 por ciento para los de 5-9 años de edad, al 20.5 por ciento para el grupo de edad de 15-17 años. Otra forma de verlo es que uno de cada cinco adolescentes de 15-17 años, no asiste a un centro educativo porque necesita trabajar. En ese marco de referencia, el costo de oportunidad de enviar a un adolescente al sistema educativo es bastante alto para los hogares pobres y este puede ser un cuello de botella para ampliar la escolaridad de los adolescentes que provienen de sectores pobres. Implicando que sin algún tipo de subsidio directo a los hogares pobres va ser sumamente difícil incrementar la asistencia a la educación media de los quintiles más pobres.

Cuadro 6. Razones por no-asistencia escolar, por grupos de edad, 2010, en porcentaje

Razones por no-asistencia	5 a 9	10 a 14	15 a 17	Total
Total	66,879	50,872	127,385	245,136
Necesita trabajar	0.0	6.3	20.5	12.0
Causas del hogar	2.4	6.6	9.6	7.0
Muy caro	6.8	10.8	15.5	12.2
Por enfermedad	2.7	5.2	1.5	2.6
Los padres no quieren	29.8	7.7	1.7	10.6
Por la edad	37.8	0.8	0.6	10.8
No existe escuela cercana	4.2	6.0	3.2	4.0
No le interesa	2.9	36.2	31.9	24.9
Otros	13.4	20.5	15.4	15.9

Fuente: EHPM, 2010 de la DIGESTYC

Cuadro 7. Actividades por grupos de edad, año 2010

Total Actividades	16-17 años		18-24 años		Total	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
Población	289,743	100	823,290	100	1,578,789	100
Sólo Trabaja	44,691	15.4	352,407	42.8	421,605	26.7
Solo Estudia	166,974	57.6	162,933	19.8	685,467	43.4
Trabaja y Estudia	24,729	8.5	52,834	6.4	124,162	7.9
No trabaja, ni estudia 1/	52,484	18.1	250,419	30.4	341,126	21.6
No Estudia, ni trabaja, ni busca trabajo	43,582	15.0	189,402	23.0	267,424	16.9

Fuente: EHPM 2010

Jóvenes que no estudian ni trabajan

Un número significativo de estudiantes que abandonan tempranamente el sistema educativo o completan la educación media, no estudian, ni trabajan, ni busca empleo. Según datos de la EHPM del 2010, del total de población de 18 a 24 años, el 23%, aproximadamente uno de cada cuatro "no se dedican a ninguna actividad" (cuadro 7), y podrían considerarse como jóvenes en una situación de riesgo potencial. A este grupo se le conoce como "Ninis". Ayudarles a reinsertarse en el sistema educativo y/o capacitarlos para aumentar la probabilidad de obtener un empleo tiene una particular importancia para la lucha contra la marginación y la delincuencia juvenil.

(11%). Esa diferencia es mayor en América Central, siendo en Guatemala (42% versus 10%) y en Honduras (40% contra 5%). Esa diferencia se reduce notablemente en países como Uruguay (23 versus 14%) o Venezuela (22% y 12%).

Se observa al comparar el cuadro 7 con los dos cuadros siguientes que en El Salvador aproximadamente nueve de cada diez jóvenes de 18 a 24 años que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo son mujeres. Dos de cada cinco mujeres en la cohorte de edad de 18 a 24 años se ubican en dicha categoría (cuadro 8) versus el 5.5% de los hombres (cuadro 9). Las decisiones de los jóvenes acerca de qué hacer con sus vidas depende de múltiples factores, entre otros, el am-

Cuadro 8. Actividades por grupos de edad de Mujeres, año 2010

Mujeres Actividades	16-17 años		18-24 años		Total	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
Población	145,309	100	426,881	100	775,506	100
Sólo Trabaja	11,659	8.0	122,083	28.6	140,904	17.5
Solo Estudia	88,447	60.9	87,521	20.5	362,618	45.1
Trabaja y Estudia	7,507	5.2	23,752	5.6	42,763	5.3
No trabaja, ni estudia 1/	37,652	25.9	191,727	44.9	234,663	29.2
No Estudia, ni trabaja, ni busca trabajo	36,199	24.9	167,607	39.3	229,195	28.5

Fuente: EHPM 2010

Ninis y Género

En América Latina (ILO, 2010), la población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo, en promedio es muy superior entre las mujeres (28%) que entre los hombres

biente en que se ha desarrollado (i.e. situación económica y social de su familia), las oportunidades que ha tenido, aspectos de género, expectativas y aspiraciones.

Cuadro 9. Actividades por grupos de edad de Hombres, año 2010

Hombres Actividades	16-17 años		18-24 años		Total	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
Población	144,434	100	396,409	100	231,093	100
Sólo Trabaja	33,032	22.9	230,324	58.1	280,701	36.2
Solo Estudia	78,527	54.4	75,412	19.0	322,849	41.6
Trabaja y Estudia	17,222	11.9	29,082	7.3	81,399	10.5
No trabaja, ni estudia 1/	14,832	10.3	58,692	14.8	86,104	11.1
No Estudia, ni trabaja, ni busca trabajo	7,383	5.1	21,795	5.5	38,229	4.9

Fuente: EHPM 2010

Aproximadamente tres de cada cinco mujeres de 18 a 24 años que no estudia, trabaja o busca trabajo, no lo hace por causas del hogar o quehaceres domésticos, y una proporción similar de mujeres están acompañadas o casadas. De este grupo, aproximadamente nueve de cada diez, tiene uno o más hijos.

En el caso de los adolescentes de 16 a 17 años, se da un resultado similar al de los jóvenes de 18 a 24 años. Mientras que una de cada cuatro mujeres no trabaja, ni estudia, ni busca trabajo, el 5.1% de los hombres se ubica en dicho grupo. De ese grupo, una de cada tres mujeres de 16 a 17 años, están acompañadas o casadas, de hecho el 65% de adolescentes en esa condición tienen hijos/as pequeños. Una situación en la cual la adolescente que no trabaja, ni estudia, ni busca trabajo, su etapa de formación está siendo desplazada o postergada en vistas al ingreso a la vida adulta anticipada. Dicha situación se ve exacerbada con la presencia de hijos/as pequeños, situación en la que la crianza desplaza a la etapa de formación.

El ocio, falta de oportunidades y baja autoestima, es caldo de cultivo para el descontento social y aumenta el riesgo de que estos jóvenes sean absorbidos por las pandillas y las drogas. Incrementar el acceso y la calidad de la educación media es una garantía fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades, es indispensable para aumentar la probabilidad que los adolescentes y sus futuros hijos tengan una mejor oportunidad de salir del círculo vicioso de la pobreza y prevenir el reclutamiento de las pandillas juveniles. Merece especial atención y más investigación el hecho que la gran mayoría de las Ninis son mujeres.

Débil movilidad social y el embarazo como opción

Los latinoamericanos son en general pesimistas en cuanto a sus perspectivas de movilidad y en general no piensan que sus sociedades sean meritocráticas. Un análisis de la encuesta de opinión Latinobarómetro en 17 países de la región revela que 74.1% de los encuestados piensa que hay desigualdad en cuanto a las oportunidades de superar la pobreza y 63.6% piensa que la pobreza no es una consecuencia de la falta de dedicación al trabajo. Por otra parte,

71.5% de los encuestados atribuyó el éxito a los contactos personales. En términos de las percepciones de movilidad pasada y futura, los latinoamericanos piensan que la generación anterior (sus padres) alcanzó una posición algo mejor que la generación actual. La expectativa de la generación presente sobre la generación futura ha ido cayendo de manera sistemática desde el año 2000, donde alcanza un 7.6 en una escala de 1 a 10, a 5 en el año 2009 (Latinobarómetro, 2009).

La región exhibe una limitada movilidad social y alto grado de desigualdad de ingresos (ver arriba pobreza y distribución de ingresos), por ello, muchos latinoamericanos consideran que el que nace pobre muere pobre, lo cual tiene su costo en términos de motivación, iniciativa y, en última instancia, productividad. La falta de movilidad hacia arriba entre los estratos más pobres, la cual puede vincularse con desigualdad de oportunidades y trampas de pobreza, es especialmente dominante entre los sectores excluidos (como los indígenas en Guatemala y descendientes de los esclavos africanos en Brasil) y población de las regiones más pobres y aisladas. Dicha inmovilidad social se puede vincular con la exclusión de servicios y mercados básicos. Además, debido a que la inversión en mantener a los niños en el sistema educativo depende, en gran medida, de los ingresos de la familia, las limitaciones de recursos de las familias más pobres refuerzan la inmovilidad (IADB, 2009).

La escasa movilidad en los estratos inferiores de la distribución de ingresos podría deberse principalmente a la falta de oportunidades de que los hijos de los pobres se mantengan en el sistema educativo, adquieran mejores habilidades y optimicen sus perspectivas de empleo.

Las percepciones de movilidad social y meritocracia son fundamentales para mejorar las perspectivas a largo plazo de desarrollo robusto y sostenible de las economías y sociedades. Los individuos racionales tienen escasos incentivos para trabajar con perseverancia e invertir en el desarrollo de su capital humano si no consideran que dichos esfuerzos aumenten las probabilidades de mejorar sus condiciones de vida. Los individuos que se sienten atrapa-

dos sin perspectivas de mejora tienen menos desincentivos a la participación en conductas dolosas y antisociales, ya que tienen poco o nada que perder. Al mismo tiempo, sin inversión en capital humano y dedicación al trabajo, esos individuos no tienen muchas posibilidades de mejorar sus ingresos, lo que significa que los pobres y sus hijos probablemente seguirán siendo pobres.

En el contexto señalado anteriormente (Ninis y género), de que un número significativo de adolescentes y jóvenes tienen niños a edades tempranas, comúnmente se asocia el embarazo con el abandono permanente al sistema educativo. Un estudio reciente del BID (IADB, 2010), que investiga las causas de la deserción al sistema educativo, fundamentado en entrevistas con adolescentes embarazadas de Perú y Paraguay, sugiere que algunas adolescentes quieren quedar embarazadas para abandonar la escuela, porque no consideran que el mantenerse en el sistema educativo podría contribuir a mejorar sus condiciones de vida. En otras palabras la expectativa de movilidad social, de lograr un mejor estándar de vida que el de sus padres, no es muy optimista. Perciben que el costo de oportunidad de abandonar el sistema educativo no es muy alto y por eso los estímulos para mantenerse estudiando son exiguos.

En ese marco el embarazo, no altera dramáticamente sus planes, ya que no anticipaba mantenerse mucho tiempo estudiando, sino que acelera su deserción del sistema educativo. Por ende los incentivos para usar anticonceptivos, mantenerse en la escuela durante el embarazo, o incorporarse nuevamente a la escuela después de dar a luz, son insuficientes. Según el estudio del BID, en muchos casos las adolescentes querían quedar embarazadas y no les interesaba prevenir el embarazo. Si las adolescentes buscan quedar embarazadas, las políticas para reducir los embarazos de las adolescentes, deben de ir más allá de la educación en salud sexual reproductiva y el uso de anticonceptivos. Ya que también deben de considerar estrategias para fortalecer su autoestima, aspiraciones y el anhelo al desarrollo de metas que se deben de cumplir para mejorar sus condiciones de vida y salir del círculo de la pobreza.

¿Es suficiente una mejor distribución?

Burundi y Suiza tienen una población de aproximadamente 7 millones y ambos tienen una distribución de los ingresos muy similar. El 20% más rico de la población recibe cerca del 40% del ingreso nacional y el 20% más pobre el 7%. Sin embargo el per cápita de Suiza es cerca de 100 veces el de Burundi (según el Fondo Monetario Internacional a valores de paridad del poder adquisitivo en 2009 el per cápita de Suiza es de aproximadamente 40 mil dólares al año y el de Burundi es de menos de 400 dólares). Burundi tiene una distribución del ingreso similar a la de un país desarrollado y más egalitaria que muchos países emergentes, sin embargo la productividad y competitividad de su economía, al igual que el crecimiento y dimensión del PIB es exigua. Bajo esas circunstancias una mejor distribución del ingreso no es suficiente para que la población reciba un ingreso que permita satisfacer sus necesidades básicas y mucho menos para aumentar el desarrollo humano de su población.

Necesidad de una mayor redistribución y crecimiento

¿Son incompatibles entonces el crecimiento económico en cuyo nombre se realizan las transformaciones y el progreso social? No necesariamente. Una mitad de la verdad es que, sin crecimiento económico vigoroso, no hay progreso social. La prueba es que desde que El Salvador comenzó a crecer lentamente en 1996, la situación social se ha agravado y/o se ha estancado la reducción de la pobreza. La otra mitad de la verdad es que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para el progreso social. Sin crecimiento, no puede haber mejoría social; con crecimiento, puede haberla o no haberla según el Estado persiga y se esfuerce en trazar políticas eficaces para extender hacia abajo los beneficios del crecimiento económico y además tenga los recursos para hacerlo. Los países desarrollados como Alemania, Bélgica y Estados Unidos, por ejemplo, tienen programas de asistencia social. Para financiarlos cuentan con una base impositiva robusta. La relación impuestos/PIB oscila entre un 50% del PIB para países como Suecia hasta un 28% del PIB para los Estados Unidos. En cambio en El Salvador es de aproximadamente un 13.5 % del PIB. En ese marco también es importante atacar la evasión y elusión impositiva, una menor evasión tiene con-

secuencias importantísimas: mejora la equidad, aumenta la tolerancia pública y los recursos disponibles para los tan necesitados programas sociales. Ya se sabe, los impuestos son el precio de la civilización.

Desigualdad y emigración

Según el informe del 2010 de América latina y el Caribe del PNUD la desigualdad en el acceso a los servicios básicos elementales –agua potable, vivienda digna, electricidad, transporte- y a la educación, obstaculiza o limita las oportunidades de progreso intergeneracional para amplios segmentos de la población. Y por ende, los niveles de ingreso y de escolaridad de una generación, en cada uno de los diversos estratos de la sociedad, están fuertemente influenciados por los logros o frustraciones de la generación precedente. Creando una trampa, un círculo vicioso, en donde la desigualdad y baja movilidad social se vuelve “hereditaria” de una generación a otra. El trabajo del PNUD señala que la desigualdad “restringe las oportunidades de desarrollo de amplios segmentos de la población, dificulta la formación de capital humano y limita las posibilidades de invertir en educación y salud, lo cual a su vez merma la capacidad de crecimiento económico”.

Por otra parte, la migración ha contribuido a disminuir los problemas de la pobreza, desigualdad y falta de oportunidades. Los hijos de los migrantes que todavía residen en El Salvador están escalando mayores niveles de prosperidad, se mantienen en el sistema educativo, viven en mejores viviendas y si no ven suficientes expectativas en el país, siempre cuentan con la opción de tomar el mismo camino que antes emprendieron sus padres o madres. Por su parte, los hijos de los migrantes que nacieron allá o emigraron a temprana edad, se han hecho bilingües, mejor educados y posiblemente binacionales. Gozan de mejores servicios de salud, oportunidades educativas e ingresos que no habrían obtenido si sus padres no hubieran migrado. En aquellas comunidades salvadoreñas donde pocos salvadoreños han emigrado, la pobreza suele ser más generalizada y más persistente.

El rol de las instituciones

Los desafíos pueden ser menores y las oportunidades mayores, de acuerdo a las instituciones que cada país tenga para apoyar el proceso de desarrollo económico y social, y en particular el clima de inversión. Entendiéndose por Instituciones a “las reglas formales e informales y sus mecanismos para hacerlas cumplir, que modifican el comportamiento de los individuos y las organizaciones de una sociedad” (North, 1990)

La discrecionalidad en la aplicación de la ley, las sorpresas y cambios en las reglas del juego, la falta de transparencia en el manejo de la cosa pública y sobre todo la impunidad, afecta negativamente la inversión, la eficiencia microeconómica y la posibilidad de lograr mayores tasas de crecimiento, empleo y mejores niveles de vida. En ese sentido es vital e imprescindible, para lograr obtener los frutos esperados del desarrollo económico y social, perfeccionar las instituciones existentes e identificar y desarrollar las que hacen falta. La construcción y/o transformación de las instituciones es un proceso acumulativo, multidimensional, con vínculos complejos y dinámicos. Para lograrlo es necesario mejorar la capacidad de gestión del Estado, hacerla más transparente e instrumentar la normativa que posibilite la rendición de cuentas de sus acciones u omisiones. También es fundamental la voluntad política al más alto nivel, tanto para apoyar el proceso de transformación institucional como para preservar el proceso y resistir las embestidas de los grupos de interés que a raíz de las reformas pueden perder para siempre las ventajas y privilegios que han disfrutado siempre.

Reflexiones finales

La falta de inclusión, los altos niveles de pobreza y la continuación del éxodo de los salvadoreños en busca de oportunidades y un mejor estándar de vida para sus familias, es siempre una disociación entre economía y política, entre intereses privados y voluntad popular. La falta de perspectivas de un mejor futuro, es caldo de cultivo para otros problemas sociales como el abandono, desintegración familiar y violencia. Situación que exige, por ejemplo, la necesidad de diseñar políticas públicas redistributivas efectivas para

evitar que se siga transmitiendo la desigualdad intergeneracional pero además la generación de un clima de negocios que incentive la inversión y la generación de empleo. Un proyecto incluyente de nación, supone una transformación significativa de la manera como se distribuyen los recursos, se crean las instituciones políticas y se accede a las oportunidades. Desde esa perspectiva una sociedad no puede ser inclusiva en materia política y no serlo al mismo tiempo en materia económica y social.

Es necesario comprender la diferencia y la posible complementación de crecimiento económico y desarrollo. El análisis del crecimiento se concentra en los factores económicos sobre los cuales puede sustentarse el desarrollo, como por ejemplo la productividad, la competitividad, la estabilidad macroeconómica, aspectos que también incluyen la mejora de variables sociales y culturales. Sin embargo como muestra la experiencia histórica, el crecimiento económico sostenido de las naciones - aquellos países que han tenido éxito en mantener en el tiempo tasas robustas de crecimiento - ha sido acompañado, más tarde o más temprano, de una mejora en las condiciones sociales, culturales y políticas de las poblaciones. Más aún, esa mejora, especialmente en la distribución del ingreso, ha sido decisiva para sustentar el crecimiento económico, aún en los sistemas autoritarios y orientados hacia la exportación, como en Singapur.

El estudio del crecimiento sustentable o del desarrollo económico y social no puede ser patrimonio exclusivo de una disciplina ni objeto de una receta. "El desarrollo, afirma Pi-pitone, es un enigma elusivo, un misterio proteico que se encuentra siempre un paso adelante respecto a las teorías que quisieran encerrarlo en alguna explicación definitiva." La salida del subdesarrollo, que según mis maestros en American University, es un problema de mentalidad, no es de derechas o izquierdas, cual sea la orientación ideológica de los tomadores de decisiones, lo fundamental sigue siendo lo mismo: una buena administración pública.

Los diseñadores de políticas encaran entonces toda una gama de retos. Uno de los más importantes es concebir políticas y programas, y posiblemente emprender reformas jurídicas, que nivelen el plano de juego y empoderen a los

individuos para participar tanto en los beneficios como en las responsabilidades de la sociedad. Las mejoras de la calidad de la educación y el acceso, la atención médica y la salud, así como el acceso al crédito, representan tan sólo unas pocas áreas de mejora. Asimismo es importante que las instituciones laborales, los sistemas de seguridad social y las condiciones macroeconómicas sean propicias para que el esfuerzo, el talento y el comportamiento socialmente deseable sean recompensados.

Ya que no somos ángeles, la gestión pública debe de ser transparente y los frenos y equilibrios de los que habló Montesquieu deben de limitar el poder discrecional del Estado. La puesta en marcha del desarrollo requiere lucidez y un sentido de urgencia por parte de los gobernantes, no podemos esperar ad vitam aeternam, capacidad para descubrir y asumir las amenazas y oportunidades que se presentan en un momento de la historia. De lo contrario la salida del subdesarrollo puede terminar en buenos deseos y en la persistencia de la búsqueda de oportunidades a través de la migración.

La información disponible de la encuesta de hogares (EHPM 2010), presentada en el cuadro 6 da indicios de que algunos aspectos subjetivos, como el desinterés de sostener el vínculo con el sistema educativo, emergen como un factor que desplaza en el orden de importancia de los estímulos a la deserción, a los obstáculos asociados a las dificultades económicas de los hogares. En ese marco no hay que perder de vista que no sólo las disparidades materiales se transmiten intergeneracionalmente, sino que las expectativas de las oportunidades o ventajas asociadas a mantenerse en el sistema educativo, también están condicionadas por el contexto en que se forman los sujetos. Por ello es importante que el Estado y en particular el MINED, cuente con estrategias de acercamiento efectivas a las familias históricamente excluidas de ejercer plenamente su derecho a la educación, para mejorar la percepción de la importancia de mantenerse en el sistema educativo, mejorar su autoestima y aspiraciones en la vida, apoyo para mantenerse en el sistema educativo y/o reinsertarse después de haber dado a luz.

Únicamente con el fortalecimiento de una democracia, en la cual los gobiernos verdaderamente se preocupen por las

mayorías, nos permitirá que el porvenir de los salvadoreños sea blanco y azul como nuestro mar, nuestro cielo y nuestra bandera.

Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial (BM). (2011). Perspectivas de la Economía Mundial.
- CEPAL. (2010). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2011). Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Chile: Naciones Unidas.
- EHPM. (2009). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009. San Salvador: MINEC-DIGESTYC.
- EHPM. (2010). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010. San Salvador: MINEC-DIGESTYC.
- GOES. (2011). Informe de segundo año de gestión del Presidente Mauricio Funes ante la Asamblea Legislativa. Recuperado el 3 de Junio de 2011, de www.presidencia.gob.sv.
- IADB. (2009). Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence.
- IADB. (2010). The Miseducation of Latin American Girls: Poor
- Schooling Makes Pregnancy a Rational Choice.
- International Labour Organization (ILO). (2010). Global Employment Trends for Youth.
- International Monetary Fund (IMF). (2011). World Economic Outlook, September 2011.
- Lardé A. y Molina F. (2002). Logros y desafíos de la educación El Salvador 2000. MINED. San Salvador.
- North D. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
- Latino barómetro. (2009). Informe 2009. Santiago de Chile.
- PNUD. (2010). Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo.
- World Bank (WB). (2008). Inequality in Latin America: Determinants and Consequences.

El Salvador: La transición inconclusa

Roberto Rubio-Fabián

Hoy más que nunca cobra sentido la sentencia del filósofo clásico Heráclito de que “lo único que verdaderamente existe es el cambio”. Vivimos en una realidad de constantes transformaciones, llena de incertidumbres, compuesta por una intensa y compleja trama de acontecimientos. A la realidad política de nuestros tiempos se le puede imputar lo dicho por el físico Capra sobre la realidad cuántica: es una realidad “de infinitas variedades y complejidades, un mundo multidimensional que no contiene líneas rectas ni formas absolutamente regulares, donde las cosas no suceden en secuencias sino todas juntas...” (Capra, 1983:39). Estamos, como diría Salvador Pániker, en la era de la fluidez y el hibridismo. (Pániker, 2005).

La realidad va siempre delante de nuestros conceptos. La realidad política de América Latina ha cambiado mucho en estos últimos 20-25 años, pero nuestras categorías de análisis y enfoques han cambiado poco. ¿Se pueden comprender los procesos de transición democrática latinoamericana bajo la corta lupa de las leyes del materialismo histórico? o dilucidar las luchas ambientalistas, de las mujeres, de los indígenas, de los jóvenes, de las ONG, bajo el rígido y limitado concepto de lucha de clases? Más aún ¿se pueden entender los comportamientos políticos y las alianzas partidarias de hoy en día bajo la categorización lineal y estrecha de derecha, centro e izquierda? Como afirmamos hace un par de años “...la definición lineal de los posicionamientos políticos, circunscritos a derecha, centro e izquierda, se ha quedado corta y estrecha. La realidad política del planeta

globalizado es demasiado compleja, diversa y fluida como para encerrarla en los reducidos márgenes de las direcciones lineales...En fin, estamos atrapados a una concepción unidimensional del posicionamiento político, donde sólo nos movemos hacia la derecha, al centro o a la izquierda. Quizá falta un lenguaje y una cultura política más a tono con los complejos tiempos actuales, donde, como el cubo, no sólo hay una posición lineal hacia un lado u otro de la línea, sino también hacia una posición pluridimensional que incorpora lo ancho y lo alto. Una posición donde cabe el adelante y hacia atrás, lo liberal y lo conservador, hacia arriba o hacia abajo, lo nuevo o lo viejo”. (Rubio, 2009)

Valga aclarar que no estamos afirmando que ya no tiene sentido hablar de derecha e izquierda, y que son “cajas vacías” como decía Sartre y refutaba Bobbio (Bobbio, 1995:39). Solamente estamos señalando que en estos tiempos esas categorías se vuelven insuficientes para dar cuenta de los complejos comportamientos y posicionamientos políticos.¹

Si los análisis políticos de la confrontación derecha e izquierda tuvieron mucho peso explicativo, y validez, para entender lo que ocurrió en El Salvador antes de los Acuerdos de Paz, no podemos decir lo mismo de lo acontecido luego de estos acuerdos y del proceso de transición a la democracia. Menos aún podremos comprender lo que sucede

¹ Por ejemplo, no podremos entender el movido y complejo momento político por el que pasa actualmente el Magreb y el Oriente Medio tratando de saber si se trata de luchas entre derechas e izquierdas.

en el actual momento político de El Salvador, marcado por una compleja transición democrática que se revela claramente inconclusa.

Por todo ello, hemos tratado de evitar en la medida de lo posible, el uso de los calificativos izquierda-derecha. Sin embargo, en algunas ocasiones hemos tenido que recurrir a tal categorización política, no sólo para hacer más comprensible el análisis, sino también por la falta de desarrollo y aceptación de otras categorías del posicionamiento político.

Dicha tal aclaración, procede presentar la estructura del presente trabajo. En un primer apartado, haremos una evaluación general del proceso político recorrido luego de los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno salvadoreño. Acuerdos que dieron pie al inicio de un proceso que podemos denominar de transición hacia la democracia. Interesa sobre todo analizar la evolución y calidad del proceso democrático hasta nuestros días, es decir de sus instituciones, de su sistema político, de sus ejercicios electorales, de sus movimientos sociales, etc. En un segundo apartado se analizan, por un lado, los rasgos y trayectoria de las políticas públicas, así como sus impactos, especialmente sobre la gobernabilidad, la desigualdad y la pobreza; por otro lado, se estudian las estrategias o políticas de inserción del país a nivel internacional y regional.

1. De los Acuerdos de Paz a los desacuerdos durante la paz.

Desde su independencia en 1821 hasta la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, El Salvador no había conocido un sistema democrático, salvo en algunos esporádicos y efímeros momentos de su historia.² Desde esa fecha hasta 1931 se vivió un autoritarismo civil, sostenido por el poder del ejército y ejercido por gobiernos directamente conducidos por la élite económica cafetalera. Comprende un período de luchas caudillistas entre liberales y conservadores (1841-1876), y otro (1876-1931) calificado como el de

la “República Cafetalera” (Alvarenga, 1994). A partir de 1931 se instaura el autoritarismo militar, con gobiernos controlados por la élite económica pero conducidos directamente por militares. El período autoritario de los gobiernos militares, formalmente, llega hasta la instauración de las Juntas Revolucionarias de Gobierno (1979-80 y 1980-1982), pero el autoritarismo militar prácticamente termina hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.³

Con los Acuerdos de Paz El Salvador entra por primera vez en su historia a un proceso de democratización. No cabe duda que dichos acuerdos no sólo abrieron la posibilidad de construir una sociedad abierta y democrática, sino que establecieron condiciones para el ejercicio de la misma.

Un balance de ese proceso de democratización permite destacar entre sus principales logros los siguientes: la disolución de los represivos Cuerpos de Seguridad; un ejército profesional y apolítico desligado de las funciones de seguridad interna y obediente al poder civil; una Policía Nacional Civil (PNC) más calificada y respetada; nuevas instituciones democráticas, como la Procuraduría de Derechos Humanos, la Académica de la PNC, o el Consejo Nacional de la Judicatura; la instauración de un verdadero pluralismo político con la participación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en los procesos electorales, y su presencia relevante en la Asamblea Legislativa y gobiernos locales; un sistema político que, a pesar de su poco desarrollo y madurez, es relativamente estable; elecciones libres y creíbles; y finalmente, lo más relevante ha sido la cristalización de la alternancia del poder, con el triunfo del actual Presidente Mauricio Funes y el FMLN en las elecciones presidenciales de marzo 2009, luego de 20 años de gobierno de la derecha representada por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Adicionalmente, los Acuerdos de Paz proporcionaron otros avances significativos al proceso de democratización. Contribuyeron a una mayor apertura de los más importantes y tradicionales medios de comunicación, así como al nacimiento/expansión de otros medios de comunicación; a tal grado que el país ha llegado a experimentar una verdadera

2 Momentos históricos que más bien consistieron en breves ensayos reformistas que no prosperaron, como los de los presidentes Manuel Enrique Araujo (1911-1913), Arturo Araujo (marzo-diciembre 1931), Junta Revolucionaria de Gobierno (octubre 1979-diciembre 1980).

3 El autoritarismo militar incluso siguió prevaleciendo durante los gobiernos civiles que encabezaron el período de la guerra civil de los 80.

“fiebre de debate” sobre las problemáticas sociopolíticas y económicas nacionales. Asimismo contribuyeron a la conformación de un nuevo “mapa sociológico”. Por un lado, el “boom” de post-guerra del crecimiento económico y del incremento de las remesas familiares favoreció la reducción de la pobreza y ampliaron/fortalecieron las capas medias urbanas y rurales. Por otro lado, el fuerte crecimiento económico conducido por el sector de servicios y el declive de la economía agroexportadora, entre otros factores, dieron pie a un proceso de transnacionalización de una parte importante del gran empresario, que poco a poco fue mutando de sus tradicionales raíces nacionales agroexportadoras y conservadoras, hacia dinámicas más modernas de integración al mercado regional y mundial en el área de los servicios financieros, del transporte aéreo, del comercio, de la hostelería y turismo, y de la maquila.

A pesar de tales avances en el proceso de democratización de El Salvador, éste todavía es frágil e incierto. Se trata de una transición inconclusa hacia la democracia.

Los Acuerdos de Paz dejaron el predominio del escenario sociopolítico del país en manos de dos grandes actores contrapuestos, forjados al calor de la guerra, y por tanto marcados por su anterior relación de enemigos: ARENA y el FMLN. Se desarrolló así, especialmente a partir de finales de los años 90, un escenario político polarizado y polarizante⁴, protagonizado por dos fuertes fuerzas políticas en permanente y sistemática confrontación, con el agravante de ser políticamente poco desarrolladas; tan poco evolucionadas que su lenguaje, símbolos, enfoques, visión política, a estas alturas del siglo XXI, todavía respiran importantes aires de la enterrada guerra fría.⁵

Ese escenario sobre determinado por la polarización de dos fuerzas políticas con precario desarrollo, con pesadas anclas en el pasado, fue agotando poco a poco las “bate-

rías” del entendimiento y la concertación, instaladas con los Acuerdos de Paz.

En ese contexto confrontativo polarizado y polarizante, a pesar de ciertas iniciativas y amagos de concertación,⁶ se fueron estrechando los débiles y escasos canales de diálogo y entendimiento entre los principales actores políticos del país; situación que cobró mayor fuerza a partir del gobierno poco concertador de ARENA del Presidente Francisco Flores y de la consolidación de la línea dura y ortodoxa al interior del FMLN (1999-2004). Esa falta de diálogo y de respiraderos para entenderse, no sólo de cara a los grandes problemas del desarrollo nacional sino incluso de cara a problemáticas de mucho menor envergadura, fue contribuyendo a erosionar y debilitar aún más las instituciones, a reforzar el presidencialismo y la falta de separación de poderes del Estado, a la emergencia de prácticas autoritarias para solucionar las diferencias, a la imposición de la aritmética legislativa en los procesos de toma de decisiones, a las violaciones constitucionales e irrespeto del Estado de Derecho.

Ese escenario de conflicto y debilitamiento del proceso democrático inaugurado con los Acuerdos de Paz, tuvo su punto crítico en julio del 2006 durante el gobierno de ARENA del Presidente Antonio Saca (2004-2009). El debilitamiento de las instituciones y del Estado de Derecho, así como el cierre de espacios de entendimiento político, especialmente pronunciado en el gobierno de Saca, llevó a la cúpula ortodoxa del FMLN, presidida por el histórico dirigente del partido comunista salvadoreño Schafik Handal hasta su muerte en enero del 2006, a caracterizar el momento político de “autoritarismo civil”. Si tal era el caso en los análisis del FMLN, dando por cerradas las vías democráticas, el paso a formas de lucha no democráticas estaba abierto. Entre éstas no sólo el incremento de la lucha de calle, sino también la vuelta a la lucha armada.

Es en tal contexto que se dan los acontecimientos de julio del 2006 enfrente de la Universidad Nacional, donde un video permite ver a militantes del FMLN, organizados en una unidad clandestina denominada “Brigada Limón”, disparando con armas de guerra contra un contingente de la Policía

4 Polarizante en la medida que la polarización política partidaria se desplegó al campo del debate de las ideas, de la organización y lucha social, de la relación obrero-patronal, etc.

5 Otra muestra del poco desarrollo de los principales partidos políticos, es el freno que vinieron poniendo a la evolución del sistema político y su permanente resistencia a las reformas electorales. Esto explica en parte por qué el sistema político salvadoreño es uno de los más atrasados de América Latina: sin ley de partidos políticos, sin ley de financiamiento partidario, sin voto en el exterior, sin circunscripciones electorales, y con una autoridad electoral controlada por los partidos políticos que hace de juez y parte.

6 Donde destacó el apoyo nacional dado, incluso por el FMLN, a la estrategia de desarrollo gubernamental denominada Acciones Territoriales del Plan de Nación, en noviembre del 2000.

Nacional Civil (PNC), y asesinando a dos policías e hiriendo a diez.

Las imágenes evocaron los horribles pasajes de la guerra, y se generó una fuerte y amplia indignación nacional e internacional, que a su vez provocó un importante debate al interior del FMLN; el cual al final condujo al debilitamiento de aquellas posiciones de algunos dirigentes que coqueteaban con la lucha armada. De esta coyuntura sale fortalecida la tesis de hacer los mayores esfuerzos para aprovechar los espacios democráticos, que sin abandonar la lucha de calle, impulsara la lucha electoral.

Esa coyuntura vivida en julio del 2006, que permitió demostrar las nulas posibilidades de lograr avances por la vía de la lucha armada, así como una mayor comprensión de la dirigencia del FMLN de los cambios ocurridos en el mapa electoral salvadoreño, donde el votante moderado y no ideológico era clave para el triunfo electoral, fueron elementos que contribuyeron poco a poco que el FMLN cambiara su radical y confrontativa estrategia electoral.

Es en este marco que para las elecciones del 2009 el FMLN abre la candidatura a presidente a un candidato fuera del partido, con talante democrático y moderado, como el actual presidente Mauricio Funes. Es también lo que explica el cambio en el discurso agresivo del FMLN hacia los Estados Unidos, al Tratado de Libre Comercio con este país, a la dolarización, hacia los empresarios, etc. Estrategia que le valió el triunfo en las elecciones presidenciales, así como hizo posible contar con un importante ingrediente del que carecía el proceso de democratización salvadoreño: la alternancia. En marzo del 2009 el candidato del FMLN Mauricio Funes gana las elecciones presidenciales, dando fin a 20 años consecutivos de gobierno de ARENA, e inaugurando una nueva etapa en el proceso de consolidación democrática de El Salvador.

Valga destacar un fenómeno que está detrás de los cambios políticos que se vienen dando en el país, y que de continuar y fortalecerse pueden ir haciendo contrapeso a las dinámicas polarizantes que actualmente predominan desde los Acuerdo de Paz: el creciente peso que está teniendo el votante no partidario, menos atento a los postulados ideológicos de los partidos y más atento a sus plantea-

mientos programáticos y sus capacidades de solución a los problemas que lo aquejan. Para caracterizar a este llamado "swing votes"⁷, le viene bien aquella sentencia que gustaba pronunciar el ex Presidente español Felipe González al principio de su primer mandato: "gato blanco o gato negro, no importa, lo que importa es que cace ratones".

En efecto, algo puesto de manifiesto en las elecciones municipales y legislativas ocurridas en enero 2009 y las presidenciales de marzo del mismo año, es el nuevo mapa electoral de El Salvador, producto en parte de los cambios sociológicos que trajeron consigo los Acuerdos de Paz: la expansión y consolidación del votante moderado, alejado de posicionamientos ideológicos de izquierda-derecha, de la dualidad FMLN-ARENA.

Tal como lo señala un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador, "En febrero de 2008, sobre la base de una medición de la auto ubicación ideológica en la izquierda o la derecha políticas, El Salvador aparecía como uno de los países más polarizados de la región junto con Nicaragua (LAPOP, 2008). Al poner en perspectiva este dato, es posible apreciar continuidades, pero también importantes cambios en la opinión pública.

Recientes mediciones de opinión pública sugieren un recentramiento ideológico de la opinión...En 2008 se habría incrementado el porcentaje de personas que se auto identifican como de izquierda moderada, pasando de 8% a 24% respecto a 2004 y el porcentaje de personas que se auto definen como de "centro" habría pasado de 17% a 25% en ese mismo periodo. Contrariamente, los polos no han tendido a fortalecerse. Como se aprecia en el mismo gráfico, el porcentaje de quienes se identificaban en 2004 como de "derecha radical" ha tenido una significativa disminución (de 26% a 10%), mientras que la auto identificación en el polo de la "izquierda radical", se ha mantenido prácticamente inalterada. Dicho recentramiento parecería indicar que la polarización estaría instalada sobre todo en las opciones políticas, no tanto en la valoración ciudadana

7 Según el diccionario en inglés Collins (2005), "In a situation when people are about to vote, the swing vote is used to talk about the vote of a person or group which is difficult to predict and which will be important in deciding the result. Este concepto inspire o fue inspirado (no lo sabemos a ciencia cierta) la conocida película *Swing Vote* dirigida por Joshua Michael Stern y protagonizada por el famoso actor Kevin Costner.

de la democracia.” (PNUD, 2009:38). Esto lo confirma también otro estudio más reciente sobre la cultura política en El Salvador (Córdova y Cruz, 2010:165).

En ese contexto polarizado y polarizante dentro de una frágil democracia, aunque con un creciente avance en la cultura y moderación política de la población, nace la alternancia, y en junio del 2009 desembarca por primera vez en la historia del país un partido de izquierda. Y contrario a lo que se creía, la alternancia se da sin traumatismos y sobresaltos. Los ganadores festejaron con mesura, sin revanchismos, y los discursos del candidato ganador estuvieron cargados de llamados a la unidad, y de signos de continuidad, especialmente en la relación con los Estados Unidos. Tampoco hubo por parte del presidente electo señales de acercamiento a la Alianza Bolivariana (ALBA) de Hugo Chávez. Mientras que los perdedores del partido ARENA aceptaron la derrota con positiva resignación, y sin la agresiva resistencia que se preveía.

Fue un buen comienzo para la alternancia. Esto ha incrementado el nivel de satisfacción con la democracia entre los salvadoreños, pasando del 44.5% en el 2008 al 54,7% de la población en el 2010 (Córdova y Cruz, 2010:62). Se superaron traumas y predicciones apocalípticas sobre las secuelas de la alternancia. Se hizo patente la creciente importancia del votante fluctuante (swing votes), y esto irá teniendo más adelante impactos positivos sobre el desarrollo de los partidos políticos y el sistema democrático. Los anteriores opositores del FMLN en adelante comprenderán mejor lo que significa ser partido de gobierno, mientras que el anterior partido de gobierno, ARENA, en adelante comprenderá mejor el ejercicio opositor. Se ha creado una clara separación de poderes, especialmente del judicial respecto al ejecutivo y el legislativo. En fin, la alternancia trajo buenas noticias.

Sin embargo, también desde entonces se han venido manteniendo o desarrollando otros factores negativos al quehacer y futuro de la democracia salvadoreña, los cuales han contribuido a generar actualmente una situación política confrontativa, incierta, sin proyectos políticos claros, y sin tendencias democráticas definidas: la persistencia de un sistema político polarizado y polarizante; los pocos avances en el desarrollo de los partidos políticos y en el sistema electoral; la debilidad de las instituciones; el aumento de la

práctica de compra de voluntades políticas al interior de la Asamblea Legislativa; la permanente confrontación entre el gobierno con el empresariado, o al menos con la cúpula empresarial; la falta de canales y espacios sólidos de diálogo y entendimiento; las dificultades de ARENA para asimilar su derrota, sus divisiones posteriores, sus dificultades para adaptarse como partido de oposición luego de años en el gobierno, sus limitantes para proyectarse como una derecha refrescada y moderna, su falta de proyecto político claro; las dificultades del FMLN de despojarse de sus tradicionales comportamientos opositores, sus taras del pasado marxista-leninista, sus vínculos y coqueteos permanentes con el mal llamado Socialismo del Siglo XXI, su dependencia económica de Chávez, la instalación de un proyecto político predominantemente conducido por un emergente sector empresarial de izquierda con tintes autoritarios (la Izquierda S.A), sus limitantes para reinventarse como una izquierda democrática; la división de los partidos denominados de derecha y la carencia de contrapesos políticos al FMLN; la falta de un proyecto político que emane del propio gobierno del Presidente Funes, con perfil de izquierda moderada, que genere un contrapeso político lejos de la polarización FMLN-ARENA.

Es importante señalar que las trancas antes mencionadas al proceso de transición a la democracia, también están bloqueando su crecimiento económico. El Salvador es uno de los países que menos crecimiento económico ha venido experimentando en América Latina. Es cierto que muchos de los factores que vienen bloqueando su crecimiento son de origen económico y otros tienen que ver con su vulnerabilidad frente al mercado norteamericano. Sin embargo, los principales obstáculos no son tanto económicos como políticos. El Salvador posee potenciales y condiciones económicas para iniciar un proceso de crecimiento y despegue de su economía, pero si no supera sus confrontativas, polarizantes y atrasadas dinámicas políticas, no podrá aprovecharlas.

Por todos esos factores mencionados, a pesar de las energías concertadoras que liberaron los Acuerdos de Paz, y a pesar de los cambios favorables a la democracia que trajeron consigo, la transición hacia la democracia en El Salvador es todavía una transición inconclusa. Hoy por hoy, tal como se presenta la compleja coyuntura actual, se podría

decir que el país más bien ha venido transitado de unos Acuerdos de Paz hacia un estado de predominio de desacuerdos en período de paz.

A causa de todo ello, el momento político actual de El Salvador está fuertemente impregnado por la incertidumbre y falta de previsibilidad. Situación que incide negativamente en su proceso de consolidación democrática y en su desarrollo socioeconómico. Circunstancia que podrá persistir mientras no existan canales adecuados de entendimiento sobre los principales problemas del país y su rumbo; mientras las fuerzas sociales y políticas denominadas de derecha no salten hacia una fuerza moderna y abierta; mientras la principal fuerza política con mayores posibilidades de ser gobierno, el FMLN, no dé señales claras de hacer una apuesta estratégica, y no táctica, por la democracia; mientras este partido siga dando muestras de identificación y simpatía hacia los esquemas autoritarios del Socialismo del Siglo XXI, o grupos poderosos en su seno continúen tratando de imitar el "socialismo empresarial autoritario" y corrompido del actual gobierno nicaragüense; mientras se siga perdiendo el relativo sistema de pesos y contrapesos políticos que desde los Acuerdos de Paz ha venido permitiendo cierta estabilidad política y social.

Paradójicamente, en el momento político actual están emergiendo ciertos hechos o circunstancias, que de ser adecuadamente aprovechadas, pueden ayudar a desenredar el "entuerto político" en que se encuentra El Salvador. Valga solamente mencionar dos de ellas: las fuerzas concertadoras que emanan de la necesidad de enfrentar conjuntamente la difícil situación económica y fiscal del país, que mantiene prácticamente "amarrada" la inversión y la gestión pública, así como contenida la inversión privada; y la inclusión prioritaria de El Salvador en la agenda de desarrollo y cooperación de los Estados Unidos, seleccionándolo como uno de los 4 países en el mundo que serán parte de la anunciada "Alianza por el Crecimiento", así como el apuntalamiento político de la administración Obama a El Salvador como pieza de estabilización política y liderazgo regional.

Ahora bien, ese aprovechamiento dependerá no sólo de la superación de las problemáticas políticas antes descritas,

sino también de las políticas públicas que se implemente, así como de la forma cómo se integre el país a las dinámicas internacionales y regionales. De acá la importancia de hacer un balance general de algunas políticas públicas, así como de las dinámicas de integración internacional/regional, desde los Acuerdos de Paz, lo cual es el objeto del segundo apartado.

2. Políticas públicas para integrar el país, y políticas públicas para la integración internacional y regional.

En este segundo apartado realizaremos, por un lado, un análisis general de las políticas públicas llevadas a cabo por los distintos gobiernos desde los Acuerdos de Paz, en particular respecto a la gobernabilidad y el desarrollo de las instituciones, las políticas socioeconómicas de combate a la pobreza y desigualdad, y finalmente las referidas a enfrentar la inseguridad ciudadana y el crimen organizado. Por otro lado, se analizará de forma general las estrategias o políticas gubernamentales de cara a la inserción de El Salvador en el concierto internacional y regional.

Desarrollo institucional.

Como ya hemos indicado en el primer apartado, uno de los principales logros de los Acuerdos de Paz es haber permitido a El Salvador, por primera vez en su historia, iniciar un proceso de transición hacia la democracia. A casi 20 años de dichos acuerdos, no es aventurado afirmar que lo más destacado son los avances experimentados en el desarrollo institucional del país; ello a pesar de los estancamientos y debilidades institucionales que se han presentado a lo largo del proceso.

En efecto, el desarrollo institucional no ha sido lineal ni de la misma calidad para las distintas instancias del Estado y sociedad salvadoreña. Se ha tratado de un desarrollo mixto, con sus avances, estancamientos, e incluso retrocesos.

Por un lado, y sin afán de agotarlos, se pueden destacar los siguientes avances: se ha logrado un real sometimiento del poder militar al civil, y una amplia confianza ciuda-

dana en la institucionalidad y profesionalidad del ejército⁸; se crearon nuevas instituciones que velan por la defensa de los derechos humanos y los abusos del Estado, como el Consejo Nacional de la Judicatura, y sobre todo la Procuraduría de Derechos Humanos, la cual es la tercera institución que más recibe la confianza ciudadana (65.4%) (Córdova y Cruz, 2010:123); se ha reforzado la credibilidad en el proceso electoral y en las elecciones libres; el pluralismo político se logró instalar en el sistema político y en la Asamblea Legislativa; se ha logrado, especialmente en los últimos dos años, ejercer una real separación entre los tres poderes del Estado, donde valga destacar la clara independencia de la Corte Suprema de Justicia, y en particular la Sala de lo Constitucional; los cambios constitucionales han venido ocurriendo en la mayoría de casos producto de amplios acuerdos políticos; los gobiernos locales han pasado a jugar un rol importante en la vida nacional, y poseen voz y capacidad de negociación; existe amplia libertad de expresión y los medios de comunicación son instituciones con importantes niveles de credibilidad (59.1%) (Córdova y Cruz, 2010:123); se ha llegado a experimentar una real alternancia sin sobre saltos y sin haber llegado a afectar la gobernabilidad y el desarrollo normal de las instituciones.

Por otro lado, también sin afán de agotarlos, se pueden traer a cuenta algunas deficiencias, estancamientos o deformaciones del entramado institucional en las últimas dos décadas: el Estado todavía es débil (a nivel económico, por ejemplo, posee una carga fiscal de las más bajas del continente -13%/14% del PIB- y su peso en la economía es muy bajo, con un presupuesto que apenas representa un poco más del 15% del PIB); y a nivel institucional se puede mencionar que el país no cuenta, por ejemplo, con una ley de la carrera administrativa); el control institucional sobre las finanzas públicas es prácticamente inexistente, pues el ente encargado, la Corte de Cuentas, se ha convertido más bien en un instrumento de negociación y chantaje político por parte del partido político que lo controla desde hace

8 Esto es congruente con el extendido reconocimiento que hace la opinión pública al hecho que la Fuerza Armada ha sido una de las instituciones que más dio cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Reconocimiento que, entre otros méritos, le ha valido la confianza mayoritaria de la población salvadoreña. Así para el caso, según estudio antes citado (Córdova y Cruz, 2010: 123), la institución que más merece la confianza de los salvadoreños es el ejército (67.7% de los entrevistados). No ha sido así el caso de la Policía Nacional Civil (49.3%), y sobre todo de los partidos políticos (39.1%), quienes ocupan el penúltimo y último lugar respectivamente.

17 años; la autoridad electoral, a pesar de algunos avances recientes, todavía está en control de los partidos políticos y sus componendas, y no existe separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales; el país carece de canales institucionales de diálogo y entendimiento, mientras que el Órgano Legislativo, principal espacio para la deliberación y el diálogo político, está impregnado de prácticas impositivas, compra de voluntades y falta de transparencia⁹; las organizaciones ciudadanas y el movimiento social, aunque son numerosas, son bastante diversas y dispersas, y con relativamente baja capacidad de incidencia política; tampoco ha logrado configurarse un marco institucional y legal que promueva la participación ciudadana; el sistema político es atrasado y poco desarrollado; etc.

En fin, las dinámicas políticas y las políticas públicas que se fueron gestando después de los Acuerdos de Paz, a pesar de las fragilidades y deformaciones ya anotadas, han dotado al país de cierta estabilidad política e institucionalidad (a diferencia de lo ocurrido en Honduras), de un Estado que relativamente funciona y ejerce su presencia en todo el territorio nacional (a diferencia del Estado Guatemalteco, donde el poder del narcotráfico ha carcomido su funcionamiento y anulado su presencia en buena parte de su territorio), así como de importantes cimientos democráticos (a diferencia de Nicaragua donde no hay separación de poderes, elecciones libres, y campea el autoritarismo y las violaciones constitucionales). En el marco de sus vecinos centroamericanos, El Salvador aparece con una estructura y una democracia más consolidada. No fue casual entonces que el Presidente Obama durante su primera gira por América Latina y El Salvador, reconociera a éste como líder e interlocutor privilegiado en la región centroamericana.

Políticas públicas de cara al combate de la pobreza y la desigualdad.

Desde principios hasta finales de la década de los 90, las políticas públicas en el campo socioeconómico estuvieron enmarcadas en los enfoques y lineamientos emanados del Consenso de Washington, impulsado por los organismos

9 Por ejemplo la directiva de la Asamblea Legislativa se ha negado hasta el momento a proporcionar/publicar un detalle de su presupuesto, así como de sus contrataciones. Un recinto legislativo donde suelen quedar ocultas o archivadas las denuncias de abuso y acoso sexual, nepotismo, conflicto de interés, manipulación de resoluciones, etc.

financieros internacionales. El “boom” del crecimiento económico experimentado en los primeros años de los Acuerdos de Paz (1992-1995), así como la ampliación de las capas medias y la reducción de los niveles de pobreza (la pobreza total entre 1992 y 2006 se redujo del 65% al 38% de la población)¹⁰ (PNUD, 2010:193), fortalecieron las llamadas políticas neoliberales... y alejó de los análisis económicos oficiales los cálculos de la desigualdad.¹¹

Políticas que predicaban la supremacía casi absoluta del mercado sobre el Estado. En El Salvador esto se tradujo rápidamente en la privatización de activos estatales estratégicos como la banca, la telefonía y la distribución de electricidad, así como en otras medidas como la simplificación del régimen tributario, la eliminación de ciertos impuestos, el desmontaje de apoyos estatales a la industria y sobre todo a la agricultura, la eliminación de regulaciones en importantes mercados (como el inmobiliario, el financiero, y el comercio exterior e interno), la reducción o eliminación de las intervenciones estatales.¹²

Así, durante los años 90 y buena parte de la primera década del 2000, mientras se dejaba al mercado solucionar silvestremente los problemas de pobreza, se acumulaba riqueza gracias al uso del Estado y la política pública en función de reducidos intereses privados. De igual manera, mientras se lograba dinamizar el crecimiento económico y cierta estabilidad macroeconómica¹³, la base productiva de

la economía real, la marcha de la “microeconomía”, no sólo era estrecha, poco productiva, poco competitiva, y excesivamente vinculada al consumismo, sino también marginadora y excluyente. Se desplegó así una economía estable, con cierto crecimiento, pero sin muchos resortes para ampliar su base productiva, y sobre todo, para incluir y articular a otros importantes sectores, territorios, y empresarios y segmentos poblacionales. Resultado: una economía muy desigual.

Sin embargo, igual como sucedió con la pobreza, a partir de los Acuerdos de Paz se fueron reduciendo los altos niveles de desigualdad que venía teniendo El Salvador. Así, “producto de esa reducción en el coeficiente de Gini, entre 1995 y 2005 El Salvador era ya uno de los tres países con menor desigualdad en la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe.” (PNUD, 2010:269)

Ahora bien, de manera semejante como sucedió con la reducción de la pobreza, no se puede afirmar que la disminución de la desigualdad se debió fundamentalmente a la política pública. Aunque ésta tuvo un rol importante gracias a los programas de transferencia de tierras contemplada en los Acuerdos de Paz, así como a las transferencias condicionadas del Programa Red Solidaria (2004-2009), no hay que dejar de lado la importancia que en ello tuvieron la dinámica propia de las remesas familiares.

Las políticas sociales para combatir la pobreza comienzan a ser más explícitas, y menos dejadas a las fuerzas del mercado, a partir del gobierno anterior (2004-2009) y del presente gobierno (2009-2014). En estos dos últimos gobiernos el gasto social, uno de los más bajos en América Latina, ha experimentado importantes incrementos. Ha habido continuidad o ampliación de políticas sociales que antes mostraron capacidad de reducir pobreza y desigualdad, como la del Programa Red Solidaria, antes enfocada en el área rural y ahora ampliada a la urbana. Asimismo, se han creado nuevos programas, como el reparto de útiles escolares, el programa de vaso de leche, o los bonos a personas de la tercera edad. Programas en su mayoría de corte asistencialista y de amortiguamiento social a la crisis, que aunque puede ser cuestionable su efectividad y resultados, revela

10 En gran parte debido al incremento sostenido de las remesas familiares, más que a políticas expresas de combate a la pobreza. Si el crecimiento y buen funcionamiento del mercado era lo que silvestremente reduciría la pobreza, ¿para qué entonces tener políticas de combate a la misma?

11 De hecho el Índice de Gini, el más usado para medir y comparar los niveles de desigualdad, se dejaron de calcular desde 1992. Comenzaron de nuevo a ser calculado con mayor frecuencia a partir del 2000 (PNUD, 2010:269).

12 Una aclaración se hace necesaria respecto a esas políticas neoliberales, especialmente la de reducir el intervencionismo estatal: no fueron puras. Al contrario, los grupos económicos con mayor incidencia en el Estado, aunque pontificaban hacia afuera por el libre mercado y la no intervención estatal, hacia adentro eran fervientes acólitos del intervencionismo: la privatización que hicieron del Estado les permitió aplicar políticas proteccionistas e intervencionistas a favor de sus propios intereses/negocios: protección de la banca, al menos hasta fines de los 90; incremento de subsidios, abiertos o encubiertos, sobre todo al comercio exterior; discrecionalidad en manejo de aranceles (hasta la llegada de los Tratados de Libre Comercio a principios del siglo XXI); exenciones fiscales y medidas tributarias que favorecieron la elusión fiscal, etc.

13 Hay que reconocer que las políticas públicas neoliberales mencionadas sí contribuyeron a la estabilidad macroeconómica, corri-

giendo importantes desequilibrios fiscales, de balanza de pagos y financieros de años anteriores. Esto también contribuyó en esos momentos, entre otras cosas, a impulsar el crecimiento económico.

la creciente importancia que va teniendo el gasto y la política social en las políticas públicas.

Por último, valga destacar que esos esfuerzos sociales de la política pública actualmente se están viendo dificultados y/o neutralizados por la situación crítica que atraviesa la economía salvadoreña, presentando una de las tasas de crecimiento más bajas del continente, y expuesta al repunte del precio de los alimentos básicos; lo que sin duda está repercutiendo negativamente en los niveles de pobreza y desigualdad.

Políticas públicas e inseguridad ciudadana

“El Salvador, el país más violento de América: un asesinato cada 2 horas.”. Así titulaba un artículo del periódico español El Mundo (El Mundo, 3/1/2010), haciendo un balance de los homicidios acaecidos en el 2009. No es un título gratuito. Informes de organismos internacionales señalan que El Salvador ha venido teniendo en los últimos años un fuerte aumento de la criminalidad, con 31 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2002, 56 en 2006 (Programa Estado de la Región, 2008:480), hasta llegar a tener una de las tasas de homicidio más altas del mundo en 2009: 71 homicidios por cada 100,000 habitantes. (PNUD, 2010:275). Según fuentes de la Policía Nacional Civil, la mayoría de homicidios son cometidos por las llamadas maras o pandillas juveniles. Una red pandillera amplia y bien organizada que mantiene presencia en casi todo el territorio nacional, y cuyo número, aunque difícil de determinar, sin duda supera al número de efectivos que tuvo el ejército del FMLN durante la guerra: entre 10 mil y 30 mil según diversas fuentes.¹⁴

Hasta el momento, pese a cierta reducción del promedio de homicidios diarios en el presente gobierno (de 13 a 11), las políticas públicas para combatir la violencia y el crimen organizado han sido poco efectivas. La inseguridad ciudadana, a pesar de todas las políticas públicas impulsadas para enfrentarla en los últimos años, sigue siendo, según las diversas encuestas de opinión, uno, sino el principal y más grave problema para los salvadoreños/as.

El gobierno del ex Presidente Flores (1999-2004) llevó a

cabo la política autodenominada “Mano Dura”, y el del ex Presidente Saca (2004-2009) la estrategia de “Súper Mano Dura”, las cuales privilegiaron la represión más que la prevención, y no pudieron contener el avance de la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico. Este último, beneficiado por la distracción que produce la concentración de los esfuerzos gubernamentales en el combate a la violencia y las pandillas, ha logrado ir penetrando el Estado y la sociedad salvadoreña, pero todavía sin llegar a los niveles de Guatemala y Honduras.

En el actual gobierno del Presidente Funes (2009-2014), pese a que se ha tratado de balancear la represión-prevenición, se han tenido ciertos logros en el control de los penales (convertidos casi en cuarteles generales de operación de las pandillas) gracias a la intervención del ejército, hay avances en el control territorial del ejército y la PNC, se han creado leyes de combate a la criminalidad (ley anti pandillas, ley de escuchas telefónicas), y se han reducido ligera y cuantitativamente las cifras de homicidios, no hay elementos por el momento que permitan afirmar que se ha entrado en un proceso de merma de la violencia y el crimen organizado. Quizá el principal argumento que permite sostener esto es que, al igual que gobiernos anteriores, el actual está enfrentado este grave y complejo problema de inseguridad desde una política pública con perspectiva gubernamental y/o estatal, no de Nación. Una política pública que parta de una estrategia de nación, donde además de los esfuerzos gubernamentales y/o estatales, se incorpore activamente a distintos sectores de la sociedad salvadoreña y se les defina claramente sus roles, acciones y recursos en el combate a la violencia y el crimen organizado.

Políticas públicas de cara a la inserción regional e internacional

Desde su independencia, la inserción internacional de El Salvador ha estado marcada por su fuerte dependencia y cercanía de los Estados Unidos. Esta estrecha aproximación de la política exterior salvadoreña hacia los Estados Unidos se fortaleció durante la guerra civil de los 80 -expresada en la ayuda militar e involucramiento norteamericano en la misma. También se fortaleció durante la época de paz, donde se intensificaron los lazos políticos y sobre todo económicos gracias al boom del fenómeno migratorio y de las remesas familiares (éstas han representado en promedio más del 15% del PIB). Habría que destacar la cercanía ocu-

14 “En 1996, la Policía Nacional Civil calculaba que al menos 20 mil jóvenes estaban integrados a las pandillas callejeras en todo el territorio nacional.¹⁵ En abril del año 2003, la Policía Nacional Civil afirmaba a la prensa que existían 5,768 jóvenes.¹⁶ El Subdirector General de la PNC, Pedro González, afirmó en una entrevista publicada en agosto del 2003, que a nivel nacional había 10,500 pandilleros.” (Dowdney y Carranza, 2004:187)

rrida durante el período del Presidente Flores (1999-2004), donde los Estados Unidos otorgó una interlocución política privilegiada respecto a los otros países de la región, se iniciaron las negociaciones del CAFTA (2003-2005), se dolarizó la economía, y fue el único país latinoamericano que mantuvo sus tropas en Irak.

Eso ha hecho, para bien o para mal, que la economía salvadoreña sea una de las más sensibles de la región a los cambios experimentados por la economía norteamericana. De hecho, El Salvador es uno de los países latinoamericanos más golpeados por la crisis económica que vivió los Estados Unidos en el 2007-2008, especialmente por la fuerte caída de las remesas familiares, las cuales después de crecer a un ritmo del 21%, 18.5% y 15.4% en 2004, 2005 y 2006, cayeron a apenas un 2.5% de crecimiento en 2008, y -8.5% en el 2009. (FUNDE: 2010:11).

En el actual gobierno del Presidente Funes y del FMLN se han diversificado las relaciones políticas y comerciales con el mundo: además de dar continuidad a la política de aproximación hacia algunos países asiáticos como Japón, Taiwán y Corea, se abrieron relaciones políticas y económicas con Cuba; se ha fortalecido la oficina de asuntos comerciales con China e incrementado los negocios con este país; se mejoraron notablemente las relaciones políticas con Brasil y han crecido significativamente la presencia de las inversiones colombianas; se ha colocado en el radar de la política exterior las relaciones con India y Vietnam.

A pesar de esos esfuerzos de diversificación de la política exterior y comercial, el gobierno del Presidente Funes ha venido reforzando sus relaciones con los Estados Unidos, al que considera, junto con Brasil, sus principales referentes externos. Asimismo, contrario a lo que algunos creían, el gobierno de Funes, en oposición de la opinión del partido que lo llevó al poder, el FMLN, no sólo no ha querido incorporarse a PETROCARIBE y al ALBA, sino que ha mantenido una significativa distancia con la Venezuela de Hugo Chávez, y en algunos casos, confrontado a sus posiciones, como fue el caso de la postura salvadoreña frente al Golpe de Estado en Honduras.

Ésas, y otras razones como su peso político regional (junto

con Costa Rica), sus relativos niveles de estabilidad política e institucional, la importancia creciente de la comunidad salvadoreña en los Estados Unidos (la segunda comunidad más grande después de la mexicana), la extendida simpatía en la población salvadoreña hacia los Estados Unidos, los fuertes lazos generados por el fenómeno migratorio, la dolarización, el CAFTA, etc., son todos ellos factores que explican no sólo la continuidad de las estrechas relaciones de un gobierno considerado de izquierda, sino también su reciente reforzamiento; marco desde donde hay que ubicar la visita de Obama al país en marzo 2011, y la selección de El Salvador como uno de los 4 países a considerar en la "Alianza por el Crecimiento" a ser impulsada por la actual administración norteamericana.

El Salvador, junto con Guatemala, ha sido uno de los países que más le ha apostado a la integración centroamericana. No ha sido casual que la primera y última gran iniciativa de integración centroamericana haya tenido y tenga como sede El Salvador: el primer acuerdo integracionista en octubre de 1951 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos en la llamada Carta de San Salvador, y la creación del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, en 1993.

Para El Salvador, la integración regional no sólo ha sido importante para elevar su voz y capacidad de negociación a nivel internacional, sino también un aspecto importante del desarrollo de su economía: el principal mercado, luego del norteamericano, es el centroamericano. De ahí la significativa presencia y rol activo que ha venido jugando El Salvador de cara a la integración regional.

El peso político y liderazgo regional de El Salvador se ha visto valorizado en el contexto actual, donde sus vecinos padecen de serios problemas de gobernabilidad y desarrollo democrático, como son los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Más que Costa Rica, que parece más alejado de las problemáticas de estos países y de los procesos de integración, El Salvador aparece como un factor de estabilidad regional. De ahí, por ejemplo, que la política exterior de los Estados Unidos esté posicionando a El Salvador como base y pivote de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado dentro de la llamada Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana, CARSI (por sus siglas en inglés).

En fin, El Salvador, a pesar de sus limitantes y dificultades

internas, parece estarse proyectando con más fuerza tanto a nivel internacional como regional.

BIBLIOGRAFIA

- ALVARENGA, Patricia, Historia de El Salvador, Ministerio de Educación de El Salvador, vol. 2, San Salvador, El Salvador (1994).
- BOBBIO, Norberto, Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política, Santillana S.A Taurus, Madrid, España, 1995.
- CAPRA, Fritjof, El Tao de la Física, Málaga, España, Editorial Sirio (1983).
- COLLINS SPANISH DICTIONARY, 8th edition, HarperCollins Publishers, United States, 2005.
- CÓRDOVA, Ricardo, CRUZ, José Miguel, SELIGSON, Mitchell, Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010, Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, 2010.
- DOWDNEY, LUKE, Ni guerra ni paz, y CARRANZA MARLON, "Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros de El Salvador", *www.coav.org*, 189: 187-206, 305, Río de Janeiro, Brasil, 2004.
- EL MUNDO, *www.elmundo.es*, Madrid, España, 3/1/2010.
- FERGUSON, Marilyn, La Conspiración de Acuario. Transformaciones personales y sociales en este fin de siglo, Editorial Kairós, Barcelona, España (1985).
- FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE, "Balance de la economía salvadoreña 2010, y perspectivas 2011", publicaciones FUNDE, Informe de Coyuntura, San Salvador, El Salvador, 2011.
- PÁNIKER, Salvador, "La era del hibridismo", periódico El País, España, 28/12/2005.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo, San Salvador, El Salvador, 2010.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO, PNUD, Proyecto de Escenario y Análisis Prospectivos. El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010. PNUD, El Salvador, 2009.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN-REGIÓN, Estado de la Región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica 2008, San José, Costa Rica, 2008.
- RUBIO FABIÁN, Roberto, "La Conspiración del Lenguaje", periódico La Prensa Gráfica, San Salvador, El Salvador, 17/12/2009.

Los subsidios en la Banca de Desarrollo

como instrumentos para promover el desarrollo de los Sectores Económicos, experiencia en América Latina*

Luis Eduardo Meléndez Azcúnaga¹

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo presentar evidencia internacional sobre la implementación de subsidios dentro del esquema operativo de la banca de desarrollo, enfocándose principalmente en los países con características socioeconómicas similares a las de nuestra sociedad. Por otro lado, también pretende realizar una aproximación real de la implementación de este tipo de políticas en la economía salvadoreña así como en la hacienda pública, teniendo en cuenta las experiencias de otros países.

Haciendo una breve presentación sobre las concepciones, que en cuanto a banca de desarrollo se mantuvieron vigentes en el continente americano hasta la década de 1990 para posteriormente presentar la situación actual sobre dicho tipo de banca, se pretende mostrar en primer lugar la evolución que sobre el tema de subsidios se ha suscitado en las economías latinoamericanas (por presentar características socioeconómicas muy similares aunque se reconocen diferencias en cuanto a recursos y tecnologías), en lo referente a su utilización como mecanismos que promuevan el

desarrollo de este tipo de banca y por ende su incidencia en el sector real de la economía. En segundo lugar, se pretende abordar de una manera sencilla pero clara, la situación actual de las principales economías latinoamericanas que presenta una banca de desarrollo fuerte y rentable.

Por último se presenta un ejercicio sobre montos y tasas o proporciones sobre el principal que se pudiesen considerar para posibles subsidios a créditos otorgados dentro de una banca de desarrollo con la finalidad de plasmar el posible impacto de desarrollar políticas estatales de este tipo en El Salvador, así como cuantificar el costo potencial para el Estado. En este sentido se ha recogido la experiencia de otras economías, presentada en diferentes investigaciones, en un cálculo que permite apreciar las variaciones del costo de subsidiar una determinada cantidad de créditos con diferentes tasas de interés de mercado y así, en la medida de lo posible, prever su repercusión en las arcas del Estado salvadoreño.

En este marco, se procederá a analizar las consideraciones que sobre el tema de subsidios y banca de desarrollo actualmente se están desarrollando y aplicando en algunas de las principales economías latinoamericanas, por lo que se recurrirá al estudio específico de la evolución y situación

¹ Analista del Departamento de Desarrollo Financiero del Banco Central de Reserva de El Salvador.

* Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Económico No. 5 del Banco Central de Reserva de El Salvador, Julio-Agosto año XXIV, con la autorización del autor y de la institución respectivamente, se reproduce para Entorno No. 50.

actual de estos temas en las economías argentina, mexicana y chilena a la luz de la utilización de subsidios y otros mecanismos que faciliten el desarrollo de sectores económicos claves para estos países.

I. Antecedentes: Orígenes, evolución y reformas financieras sobre la banca de desarrollo latinoamericana

Los orígenes de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) (Calderón, 2005) se remontan en América Latina a finales del siglo XIX, cuando surgen un sin número de instituciones cuyo principal propósito era el de impulsar la producción en diversos sectores económicos. Este fenómeno se vio incrementado a partir de 1930 con la creación sistemática de IFD, particularmente como resultado de la crisis mundial de 1929 y la consecuente recesión que ésta ocasionó.

Para los años cincuenta se llevó a cabo una segunda etapa en la creación de este tipo de instituciones, observándose una influencia hacia las orientaciones de los organismos financieros multilaterales, impulsando la creación de instituciones que presentaran una mayor flexibilidad y que al final se comportaran como fraccionadoras de grandes créditos.

Las IFD surgen en América Latina como una respuesta al rasgo común de los países latinos en desarrollo de contar con un escaso o nulo desarrollo de los mercados de capitales, dificultando grandemente el financiamiento a mediano y largo plazo, lo que llevó a la necesidad de cubrir este vacío con instituciones de intermediación de recursos de mediano y largo plazo facilitando servicios extrabancarios que no eran cubiertos por una banca comercial tradicional.

Posteriormente, durante las décadas de los ochentas y noventas estas IFD son criticadas duramente como instituciones que obstaculizan el desarrollo de estos mercados de capitales, puesto que al cubrir las necesidades de financiamiento de mediano y largo plazo de empresas, impidieron que se canalizaran a través de los mercados de capitales. Estas críticas sobre las IFD, así como la reforma financiera llevadas a cabo en América Latina a partir de los años noventa y los viejos problemas que presentaban la mayoría de las IFD latinoamericanas, como lo eran su ineficiencia

operativa, deficiente asignación de recursos de inversión y una permanente dependencia respecto a subsidios estatales, llevaron a plantearse una profunda transformación del modelo de financiamiento.

A. Cambios experimentados por la banca de desarrollo

Los diferentes problemas suscitados en las IFD latinoamericanas durante los años cincuenta hasta los ochenta llevaron a que estas instituciones pusieran un mayor énfasis en la rentabilidad de sus operaciones, sin que eso significara un objetivo de maximización de beneficios y un divorcio de su visión de largo plazo en cuanto al fomento de sectores económicos excluidos por la banca comercial.

De acuerdo a Calderón Alcas (2005) en su estudio sobre la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe, las IFD enfocaron sus esfuerzos de manera consistente en el incremento de su eficiencia operativa, disminuyendo costos y cuidando mayormente la morosidad de sus carteras. Por otro lado, también es importante mencionar que la orientación del financiamiento otorgado por las IFD se hizo mucho más selectiva que en el pasado y se comenzó a determinar en función de objetivos más específicos.

Las lecciones que sobre la banca de desarrollo dejó el proceso de liberalización financiera vivido en Latinoamérica durante los años noventa, destacan tres puntos principales (Calderón, 2005):

- La liberalización financiera no garantiza que se elimine la segmentación de los mercados de crédito, pues los bancos comerciales privados se orientan a canalizar sus recursos a empresas de alta solvencia, bajo riesgo, y sólidas garantías. Entonces, quedan sin atención las necesidades de aquellos prestatarios que son numerosos y que aportan una contribución significativa a la producción y al empleo, esto es, los pequeños productores.
- El vacío de financiamiento que se origina no necesariamente requiere de un mecanismo de subsidio, sino de acciones especialmente orientadas a dichas necesidades con programas integrales de servicios financieros y para-financieros (asistencia técnica, desarrollo empresarial y tecnológico, capacitación, etc.).

- Los bancos de desarrollo precisan conjugar sus objetivos de fomento con la preservación de su solidez económica y financiera, como garantía de su viabilidad, y en el marco de políticas de complementación financiera.

Por otro lado, al presentarse fallos en los mercados financieros, estos por sí solos no son capaces de corregir los problemas suscitados, requiriéndose que de manera eficaz haya una intervención del gobierno, que trabajando de una forma complementaria con el sector privado permitan la superación de dichos problemas. Esta situación unida a las lecciones tomadas sobre la liberalización financiera, llevó a la toma de decisiones en muchos países sobre la eliminación de instituciones de desarrollo, para que una vez superados los errores que llevaron al mal funcionamiento de instituciones como las IFD's existentes en ese momento, se procediera nuevamente a la creación de instituciones de naturaleza similar pero renovadas operacionalmente, reemplazando las eliminadas puesto que el nuevo modelo económico exigía la presencia de este tipo de instituciones financieras.

Ejemplos de esta situación se presentaron en Bolivia y Perú, que eliminaron la banca de desarrollo para posteriormente crear nuevas instituciones que según las necesidades actuales de sus modelos económicos, fungieran como instituciones que fomentaran el desarrollo en determinados sectores económicos. Este reemplazo de instituciones llevó a la pérdida de muchos años de aprendizaje e historia en este tema, ocasionando un cierto retraso en el desarrollo de este tipo de banca.

Mientras que en otros países, como son el caso de Argentina, Colombia y Venezuela se crearon bancos especializados en el financiamiento al comercio exterior, ya que comprendieron que no tenía sentido pensar en conquistar los grandes mercados globalizados careciendo las empresas de mecanismos de apoyo para este fin.

Como consecuencia de los factores antes mencionados, las IFD Latinoamericanas presentan una serie de cambios en lo referente a sus perfiles de funcionamiento, destacándose una tendencia generalizada a nivel de región, principalmente en aquellos países con un mayor desarrollo de este tipo de instituciones:

- a) Tasa de interés en función a los costos del fondeo y la obtención de una rentabilidad mínima.

- b) Limitada existencia de subsidios, que en todo caso se encuentran focalizados y explícitos en los presupuestos nacionales.
- c) Diversificación de operaciones y nuevas formas e instrumentos de captación de recursos.
- d) Mayor selectividad en la elección de proyectos a financiar, adoptando criterios más estrictos en su evaluación.
- e) Orientación hacia programas bien definidos, evitando una excesiva dispersión de proyectos financiados.
- f) Supervisión más efectiva de las operaciones y monitoreo cuidadoso del riesgo en sus distintas manifestaciones.
- g) Mayor aproximación al mercado de capitales.
- h) Promoción de agrupamiento de prestatarios individuales en asociaciones o grupos afines destinatarios del financiamiento, con el consiguiente efecto del aprovechamiento de economías de escala.
- i) Búsqueda de una estrecha complementación con la banca comercial y otros intermediarios financieros no bancarios.
- j) Uso intensivo de plataformas tecnológicas para la masificación del crédito a la micro y pequeña empresa.
- k) El seguimiento de la evolución de la economía, sobre todo en aquellos sectores y segmentos en los que la concentración de las actividades del banco es mayor;
- l) Búsqueda de un equilibrio adecuado entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente;
- m) Especialización interna de sus funciones y el ajuste de la estructura organizacional.
- n) La contemplación del funcionamiento como banca de segundo piso con el afán de una disminución de costos y riesgos ante deudores.

Por último y con el afán de corregir las “falla de mercado”, las IFD están procurando evitar lo que se podría llamar como “fallas del Estado”, es decir el peligro de caer en costos de la acción estatal que superen los beneficios que esperan lograr con políticas tales como subsidios y otras, llevando a las IFD a afrontar problemas tales como ineficiencia administrativa, desarrollo de prácticas preferenciales ante clientes o grupos de clientes específicos y abusos o redundancias en apoyos ofrecidos. Este afán busca lograr una autonomía e independencia política en la gestión de los bancos de desarrollo en lo que respecta a su relación con los gobiernos.

II. Situación actual en la banca de desarrollo Latinoamericana: evidencia sobre subsidios

Dentro de las principales características de la banca de desarrollo en Latinoamérica podemos destacar la provisión de préstamos, tanto a corto, mediano y largo plazo; la mayor o menor disposición de colocación en cada una de las modalidades, depende en mayor medida de las condiciones económicas del país y por otro lado del propio mandato de cada una de las instituciones, que para el caso de la región, la mayoría de las IFD están facultadas a proveer recursos a mediano y largo plazo.

Otra función operativa muy importante que según la investigación de Calderón (2005) se ha podido identificar, son las inversiones en títulos-valores, favorecida por la necesidad que tienen las IFD de llevar a cabo un manejo adecuado de los excedentes temporales de recursos o liquidez con los que puedan contar.

Progresivamente ha ido cobrando importancia la incursión en funciones operativas tales como: suministro de información, asistencia técnica y capacitación, provisión de garantías, y administración de fideicomisos. Este tipo de funciones se explica en la medida que las diferentes IFD y/o bancos de desarrollo van observando la necesidad de dar valor agregado a sus clientes, beneficios que están ligados a su finalidad de fomentar desarrollo en los sectores económicos, llevando a un mejor manejo de sus carteras con clientes con mayores opciones de cumplimiento de sus

compromisos que al final se traducen en mejora en la eficiencia de las instituciones prestatarias.

Estos nuevos horizontes que las IFD están presentando en cuanto a funciones operativas pueden sugerirnos dos cosas:

1. El enfoque integral de atención con el que se desea asistir al financiamiento de corto, mediano y largo plazo, permitiendo una reducción en los riesgos crediticios al acompañar con asistencia técnica y servicios de información a sus clientes.
2. La mayor preocupación por la renovación de instrumentos y medios de apoyo, que se observa a través de las inversiones en títulos valores, provisión de garantías y administración de fideicomisos, así como también la búsqueda de compartir riesgos con entidades gubernamentales en el desarrollo de sectores muy específicos de la economía.

En lo que respecta a la distribución sectorial del financiamiento y la mejora en la selectividad de los beneficiarios, se observa que a nivel de la región los principales sectores receptores del financiamiento son: vivienda y construcción; agropecuario, desarrollo rural y agroindustrial; e industria manufacturera, permitiendo un mayor abanico de beneficiarios y por tanto un mecanismo de reducción de los riesgos al mantener una mayor diversificación en las carteras crediticias.

En cuanto a la orientación del financiamiento considerando el tamaño de las empresas, se destaca la importancia que actualmente se está dando por parte de las IFD al sector de la micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), lo que obedece a la importancia que dicho sector ha adquirido en los últimos años, como generador de empleo e ingresos para la región.

Otra característica que presentan las IFD son las condiciones de otorgamiento de los créditos, donde alrededor del 80% de sus carteras han sido otorgadas en condiciones de mercado, reforzando el esfuerzo de una mejora en la rentabilidad y estabilidad de las mismas. Esta situación no es yuxtapuesta a la presencia de líneas especiales que canalizan créditos con subsidios y que en su mayoría nada tienen que ver con tasas de interés preferenciales, sino que en

su mayoría dichos subsidios se orientan a compensar a los intermediarios financieros (banca de primer piso) por los mayores costos en la evaluación y otorgamiento de créditos de montos pequeños. (Calderón Alcas, 2005)

Al respecto de la morosidad de las carteras hay evidencia que las IFD están poniendo un especial empeño por manejar de manera muy responsable sus carteras, permitiéndose gozar de buenos indicadores de crédito. Por el lado de la rentabilidad, esta ha sido impactada negativamente desde 1997 por las turbulencias y crisis financieras que han afectado a la economía regional y mundial desde esos años, sin llegar a puntos de insostenibilidad.

A. Evidencia sobre subsidios en la banca de desarrollo

La investigación realizada sobre la utilización de subsidios en las bancas de desarrollo a nivel internacional se centrará en el análisis de los casos de Argentina, Chile y México, por ser tres de los países que presentan un mayor desarrollo en este tema a nivel de América Latina.

Si bien es cierto existen diferencias significativas tanto económicas como demográficas entre estos países y El Salvador, al mismo tiempo son las economías de las cuales se podría recoger la mejor experiencia en cuanto a la forma de operación de la banca de desarrollo con la finalidad de poder aplicarla en el caso salvadoreño.

En cuanto al tipo de banca de desarrollo que se puede observar en los países a estudiar se puede mencionar que existen algunas características que son comunes, y una de las más notorias es la creación de entidades financieras de segundo piso con ciertas características de banca de primer piso, es decir, la existencia de entidades financieras que estén facultadas para la colocación directa de crédito a los usuarios finales o mediante la red de intermediarios financieros bancarios o no bancarios.

1. Experiencia argentina

De la experiencia Argentina, la institución más representativa para nuestro análisis es el Fondo de Capital Social S.A. (Foncap S.A.), siendo una entidad que opera en el marco de la eficiencia y competencia de mercado, teniendo como

característica principal que desde su fundación fue creada para la administración de un fondo en propiedad, bajo la figura de fideicomiso, propiedad del sector público y que dicho fondo debe ser utilizado para el cumplimiento del objetivo de apoyo al desarrollo del sector microfinanciero. Otra de sus características importantes es la obligación de devolver los recursos del fideicomiso al sector público, pasados 30 años desde su constitución (1997), es decir que los recursos del Foncap S.A. son una suerte de "capital delegado" o en administración.

Esta característica en cuanto a los fondos del Foncap S.A. desde una óptica rigurosa, es calificada como una especie de subsidio por parte del sector público, ya que la constitución de su capital proviene completamente del Estado en un tipo de préstamo a devolverse luego de 30 años sin costo alguno.

Sumado a esta peculiar característica se destacan otras tres:

- c) Opera como una institución financiera exclusivamente de segundo piso;
- d) Posee alianza con una entidad privada: ONG Acción Internacional, que es accionista mayoritaria de la entidad que administra los fondos públicos; y
- e) La aproximación multisectorial en el suministro de recursos con el fin de lograr un mejor manejo del riesgo.

Bajo este esquema de funcionamiento, es indispensable resaltar que el mismo hecho de contar con una especie de "subsidio" por parte del sector público, bajo la figura de la administración de un fideicomiso, obliga al Foncap S.A. a contemplar objetivos de sostenibilidad financiera que en resumida cuenta se traducen en la necesidad de estimar y cobrar tasas de interés reales así como también buscar una eficiencia operacional aceptable.

2. Experiencia chilena

La institución representativa de la banca de desarrollo que se considerará en esta investigación para el caso de Chile es el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura chileno que hasta el año 2004, fue el centro de fuertes

críticas en cuanto a su eficiencia operativa, manejo de sus carteras de créditos y niveles de morosidad, factores que fueron los detonantes para que se iniciara un proceso de modernización que se basó en tres ejes principales:

- 1) Marcada mejora en la morosidad de las actividades de primer piso mediante la mejora en la cobranza;
- 2) Énfasis en el desarrollo y promoción de instrumentos que permitan la articulación del sector privado con el esfuerzo del sector público para ofrecer oportunidades de financiamiento; y
- 3) Buscar una mejora sustancial en la focalización de sus actividades de primer piso, enfocándose en clientes que no tienen otra fuente de financiamiento y/o clientes menos atractivos para el sistema financiero.

El caso del INDAP presenta un atractivo desde tres aspectos puntuales y de los cuales nos enfocaremos en el tercero:

- 1) El INDAP no es una institución financiera, sino una dependencia del Ministerio de Agricultura Chileno, que posee un programa de finanzas y con ello un sistema de gobierno diferente.
- 2) El INDAP tiene un profundo interés en convertirse en una institución financiera mixta, pasando de ser exclusivamente de primer piso a una con figura de segundo piso sin dejar las actividades de primer piso, con énfasis en ser una promotora de alianzas entre el sector público y el sector privado.
- 3) El desarrollo de instrumentos financieros como la figura del Bono de Articulación Financiera (BAF, sobre el cual se centrará el análisis para este caso), que consiste en un subsidio directo a los intermediarios financieros, que busca cubrir los costos de transacción que involucran las colocaciones de montos pequeños y a sectores no atractivos para la banca tradicional.

El Bono de Articulación Financiera (BAF) es un instrumento que busca hacer frente directamente a una de las principales razones por las que para los intermediarios financieros no es atractivo atender a clientes con solicitudes de préstamos por montos pequeños. Este bono tiene por finalidad cubrir los costos de transacción en que incurre una entidad

al atender a clientes con solicitudes de financiamientos pequeños, es decir que lo que se busca es que los costos para realizar transacciones de este tamaño, menos el BAF deberían ser iguales al costo de colocar los mismos recursos en una plaza con características atractivas. Este mecanismo ha sido clave para que los intermediarios financieros se interesen en segmentos que de otra forma no se atenderían. Por otro lado el BAF es interesante por la forma a través de la cual es asignado el subsidio. Cada intermediario interesado en el BAF debe participar en una subasta. Este mecanismo hace que a medida haya más intermediarios interesados y más experiencia en ellos, el monto del subsidio por transacción se vaya reduciendo y finalmente el BAF se financia con una asignación presupuestal² que es propuesta por el ejecutivo y aprobada por el congreso en la discusión presupuestal anual, es decir no afectan los fondos del INDAP.

Finalmente, es necesario recordar que la existencia del BAF es posible debido a que INDAP es parte del Ministerio de Agricultura, lo que implica que anualmente tiene una partida presupuestal. De no ser así, el subsidio tendría que ser financiado a partir de los beneficios generados por otros programas de la institución, lo que tendría implicancias sobre la cobertura y sostenibilidad del mecanismo.

3. Experiencia mexicana

Para el caso mexicano, la banca de desarrollo está conformada por 7 instituciones las cuales, cada una según sus condiciones de creación, obtienen recursos financieros en los mercados de dinero y capitales, interno y externos. Es importante destacar que alrededor de un 68% (para 2005) de los fondos se obtuvo en el mercado interno (depósitos a plazo y a la vista, colocaciones de títulos de deuda en el mercado interno y préstamos interbancarios).

En lo que respecta al apoyo financiero por parte del Estado o apoyos fiscales como formas de obtener recursos financieros y que pueden ser consideradas como una forma de subsidio, únicamente son dos las instituciones que se be-

² Para el año 2009, la asignación presupuestal para el BAF correspondió a 1,040,704,245 pesos, que representa el 0.0044% del presupuesto total del Sector Público chileno para ese año, equivalente al 0.30% del presupuesto aprobado al Ministerio de Agricultura y el 0.68% del presupuesto del INDAP.

nefician: la Financiera Rural y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C (BANSEFI), siendo el objetivo principal de estos apoyos la promoción a los sectores que cada institución atiende.

El caso específico de la Financiera Rural, los fondos que recibió procedían de recursos presupuestales y el destino para el cual fueron entregados fue para apoyar la constitución de garantías líquidas y compensar los costos de acceso al crédito.

El caso del BANSEFI, los fondos que recibió igualmente provenían de recursos presupuestales, pero a diferencia de la Financiera Rural, estos recursos fueron destinados para la creación, desarrollo y apoyo de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, específicamente apoyando la modernización en infraestructura tecnológica y fortalecimiento institucional.

Junto con estas dos instituciones se encuentra la llamada Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la cual tiene por objetivo, impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías para créditos destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda para facilitar el acceso al crédito a aquellas personas que tradicionalmente no lo han tenido.

La Sociedad Hipotecaria Federal tiene una serie de programas de crédito (Trivelli, 2007), los cuales funcionan con diversos tipos de subsidios tanto en tasa de interés, montos o incluso combinaciones de estos, pero dedicados principalmente a la adquisición de vivienda. A continuación se describen brevemente cada uno de los programas que maneja, con la finalidad de enfocar que el tipo de subsidio que maneja La SHF, tiene una alta funcionalidad únicamente para este tipo de sectores:

a) PROSAVISHF, es el programa de crédito y subsidio a la vivienda, que permite a las personas con ingresos mensuales familiares de 4 y hasta 5 SMMVDF (Salario Mínimo Mensual Vigente en el Distrito Federal), adquirir una vivienda, nueva o usada, con un valor de has-

ta \$173,202. Si el interesado reúne \$8,250 para pagar el enganche, el Gobierno Federal, a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo Nacional Económico para la Vivienda, otorga un subsidio de \$39,150 para complementar el pago de la casa y el remanente con un crédito hipotecario.

- b) CASASHF Salarios, es el programa de crédito que apoya el financiamiento a la vivienda, preferentemente de interés social, pero con rangos que comprenden también vivienda media, nueva o usada, con valor aproximado entre \$166,000 y \$1,750,000. Las mensualidades se modifican conforme se incrementa el salario mínimo.
- c) CASASHF Mensualidades Fijas, es el programa de crédito que apoya el financiamiento a la vivienda, preferentemente de interés social, pero con rangos que comprenden también vivienda media, nueva o usada, con valor aproximado entre \$166,000 y \$1,750,000. La tasa de interés y las mensualidades son fijas durante toda la vigencia del crédito. Este Programa de Crédito permite también mejorar las condiciones vigentes de créditos hipotecarios, por medio de la liquidación de pasivos contraídos con otras instituciones en la adquisición o construcción de vivienda en terreno propio.
- d) CREDITO SHF con Apoyo INFONAVIT, es el programa de crédito destinado a la adquisición de vivienda, nueva o usada, cuyo valor fluctúa entre \$166,000 y \$1,749,945 que, al amparo de la subcuenta de vivienda del derechohabiente en el INFONAVIT, permite reducir los montos de enganche requeridos para la adquisición de vivienda, bajo los programas tradicionales de crédito de Sociedad Hipotecaria Federal.
- e) Cofinanciamiento SHF-INFONAVIT, es el programa de crédito destinado a la adquisición de vivienda, nueva o usada, que otorgan de manera conjunta la Sociedad Hipotecaria Federal y el INFONAVIT y está dirigido a derechohabientes con ingresos de entre 6 y 10 salarios mínimos, que adquieran vivienda con valor entre \$250,000 y \$426,816 en el interior de la República; o entre \$250,000 y \$497,952 en el Distrito Federal.

III. Aproximación a la estimación del costo de los subsidios

Para este ejercicio de aproximación se hace necesario separar los dos tipos de acciones sobre las cuales se puede ejercer un impacto con un subsidio. Estas son:

- El impacto que tendría subsidiar la tasa de interés, es decir la cuantía en la que se debería compensar a los intermediarios financieros para que estos mantengan una tasa de interés preferente a lo largo de la vida de los créditos; y
- El impacto que tendría un subsidio directo sobre el monto de crédito otorgado o un subsidio en el costo de otorgamiento del crédito (a juicio del sector financiero), es decir atacando directamente los altos costos de otorgamiento que este tipo de actividades presentan para la banca tradicional.

Se utiliza como principal del crédito, el promedio de los montos de crédito manejados por los fideicomisos del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), es decir US\$5,000.00; la tasa de interés subsidiada se ha considerado en 10% y los plazos se han contemplado para 3 y 2 años. Sobre estos datos se ha llevado a cabo el ejercicio con diferentes tasas de interés de mercado para evaluar el impacto que tendría un subsidio.

Con el afán de calcular un monto de subsidio o tener un estimado sobre qué porcentaje del principal debería de subsidiarse, se procedió a obtener el valor presente de los flujos de las diferencias de interés pagadas para cada mensualidad entre los intereses pagados con una tasa del 10% (tasa subsidiada) y las diferentes tasas de mercado supuestas, que además serían las consideradas como tasa de descuento. A continuación se presenta un cuadro resumen donde se han colocado dichos resultados.

Cuadro 1
Resumen de Montos y Porcentajes del Principal por tasas de mercado, a ser considerados como subsidio, (3 años plazo)

\$ 5,000.00		Monto a Tres Años	
Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Monto del subsidio considerando una Is = 10%	Diferencial cubierto por Subsidio
3	12.5%	\$186.79	2.5%
	15.0%	\$367.70	5.0%
	17.5%	\$542.82	7.5%
	20.0%	\$712.28	10.0%
	22.5%	\$876.16	12.5%
	25.0%	\$1,034.60	15.0%
	27.5%	\$1,187.70	17.5%
	30.0%	\$1,335.57	20.0%
	32.5%	\$1,478.33	22.5%
	35.0%	\$1,616.10	25.0%
37.5%	\$1,748.99	27.5%	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El Monto del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferencial de intereses entre una tasa subsidiada del 10% y la de mercado.

Cuadro 2
Resumen de Montos y Porcentajes del Principal por tasas de mercado, a ser considerados como subsidio, (2 años plazo)

\$ 5,000.00		Monto a Dos Años	
Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Monto del subsidio considerando una Is = 10%	Diferencial cubierto por Subsidio
2	12.5%	\$127.34	2.5%
	15.0%	\$251.95	5.0%
	17.5%	\$373.87	7.5%
	20.0%	\$493.11	10.0%
	22.5%	\$609.73	12.5%
	25.0%	\$723.76	15.0%
	27.5%	\$835.24	17.5%
	30.0%	\$944.19	20.0%
	32.5%	\$1,050.66	22.5%
	35.0%	\$1,154.69	25.0%
37.5%	\$1,256.31	27.5%	

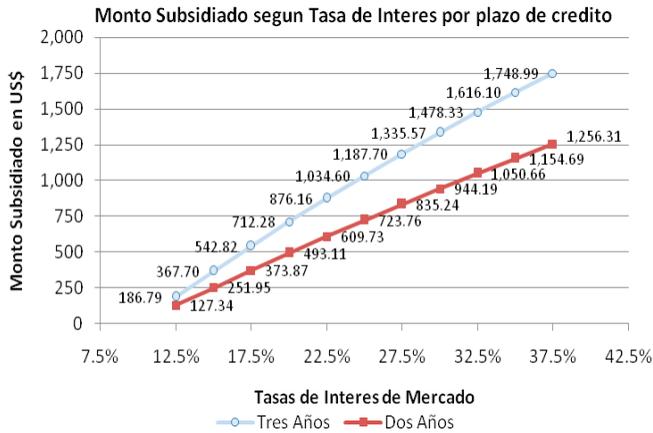
Fuente: Elaboración propia.

Nota: El Monto del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferencial de intereses entre una tasa subsidiada del 10% y la de mercado.

El comportamiento de los montos a subsidiarse para cada tasa de interés de mercado (siempre tomando como referencia las cuotas al 10% anual) y plazos de tres y dos años, se muestra en la gráfica 1.1, reflejando el impacto del plazo en el monto del subsidio.

Gráfico 1

Monto Subsidiado según Tasa de Interes por lazo de crédito



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de tasas de interés

Nota: El monto del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferenciales de intereses entre una tasa subsidiada del 10% y la tasa de mercado.

La comparación de los diferenciales de tasas de interés pagados por un préstamo de US\$5,000.00 reporta un valor a compensar de US\$542.82 en un plazo de tres años, si la tasa en el mercado es de 17.5% en promedio; este valor sería el estímulo para que el intermediario otorgue el crédito a la tasa preferente de 10% y se podría entregar al intermediario como una prima al inicio del préstamo, o mediante entregas mensuales de los diferenciales resultantes durante la vigencia.

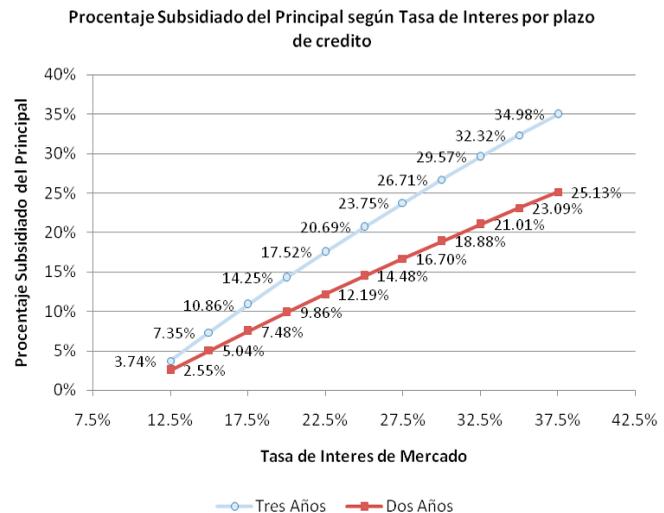
El pago de la compensación como una prima inicial equivaldría a financiar una proporción del crédito por parte del Estado, de la cual el intermediario obtendría rendimientos al invertirla a tasas de mercado, mientras que recibiría el 10% en los pagos del deudor. Considerando el diferencial para una tasa de 17.5%, la proporción del crédito a subsidiar se calcula en 10.86%. Por supuesto, este mecanismo

estaría condicionado a estimaciones precisas de las tasas de interés futuras.

Ahora, si se considerara un crédito siempre de US\$5,000.00 pero esta vez a un plazo de 2 años y cuya tasa anual de mercado sería de 17.5%, entonces el porcentaje cubierto del principal como subsidio sería de 7.48%, como se aprecia en el gráfico 1.2.

Gráfico 2

Porcentaje Subsidiado del Principal según Tasa de Interes por plazo al crédito



Fuente: Elaboración propia

En los cuadros siguientes (Cuadro 1.3 y 1.4) se ha elaborado un ejercicio calculando los costos de 500, 1,000 y 5,000 créditos cuyos desembolsos rondan el promedio de los montos de crédito manejados por los fideicomisos del BMI, es decir US\$5,000.00, así mismo se ha considerado que la tasa de interés subsidiada (is) es del 10% anual y tomando diferentes tasas de interés de mercado se construyó una matriz de resultados con la finalidad de medir el impacto aproximado de diferentes escenarios sobre el tema subsidio a la banca de desarrollo, en las arcas del Estado.

Cuadro 3

Costo Total Aproximado del Subsidio para Créditos según plazo, tasa de interés de mercado y número de créditos subsidiados al año, (US\$ y 3 años plazo)

Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Costo del subsidio para el total del Plazo pactado de un Credito considerando una Is = 10% (US\$)	Total de nuevos Créditos subsidiados al año	Total del Costo del Subsidio para X cantidad de Créditos en un año (US\$)
3	15.0%	\$367.70	500	\$ 183,849.46
	15.0%	\$367.70	1,000	\$ 367,698.92
	15.0%	\$367.70	5,000	\$ 1,838,494.59
	20.0%	\$712.28	500	\$ 356,137.52
	20.0%	\$712.28	1,000	\$ 712,275.05
	20.0%	\$712.28	5,000	\$ 3,561,375.23
	25.0%	\$1,034.60	500	\$ 517,299.49
	25.0%	\$1,034.60	1,000	\$ 1,034,598.99
	25.0%	\$1,034.60	5,000	\$ 5,172,994.93
	35.0%	\$1,616.10	500	\$ 808,050.00
	35.0%	\$1,616.10	1,000	\$ 1,616,099.99
	35.0%	\$1,616.10	5,000	\$ 8,080,499.95

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El costo unitario del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferenciales de intereses entre una tasa subsidiada (Is) del 10% y la tasa de mercado respectiva.

Cuadro 4

Costo Total Aproximado del Subsidio para Créditos según plazo, tasa de interés de mercado y número de créditos subsidiados al año, (US\$ y 2 años plazo)

Plazo del Prestamo (años)	Tasa de Interes de Mercado	Costo del subsidio para el total del Plazo pactado de un Credito considerando una Is = 10% (US\$)	Total de nuevos Créditos subsidiados al año	Total del Costo del Subsidio para X cantidad de Créditos en un año (US\$)
2	15.0%	\$251.95	500	\$ 125,976.81
	15.0%	\$251.95	1,000	\$ 251,953.61
	15.0%	\$251.95	5,000	\$ 1,259,768.05
	20.0%	\$493.11	500	\$ 246,556.97
	20.0%	\$493.11	1,000	\$ 493,113.94
	20.0%	\$493.11	5,000	\$ 2,465,569.70
	25.0%	\$723.76	500	\$ 361,881.98
	25.0%	\$723.76	1,000	\$ 723,763.96
	25.0%	\$723.76	5,000	\$ 3,618,819.80
	35.0%	\$1,154.69	500	\$ 577,344.27
	35.0%	\$1,154.69	1,000	\$ 1,154,688.53
	35.0%	\$1,154.69	5,000	\$ 5,773,442.67

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El costo unitario del subsidio son los valores presentes de los flujos de los diferenciales de intereses entre una tasa subsidiada (Is) del 10% y la tasa de mercado respectiva.

IV. Conclusiones

La presencia de banca de desarrollo en la región latinoamericana es un fenómeno que se remonta hacia finales del siglo XIX, comenzando una etapa de desarrollo acelerado desde 1930 como consecuencia directa de los efectos de la crisis de 1929.

La evolución de dicho tipo de banca se puede separar en dos grandes grupos, el primero desde finales del siglo XIX hasta 1980, caracterizado por IFD's principalmente estatales con una concepción fuertemente asociada a los subsidios, especialmente en tasas de interés, niveles de rentabilidad y eficiencia operativa relegados a un segundo plano. Esta situación llevó a que para 1970 la mayoría de estas IFD's no fuesen rentables, sumado a las duras críticas sobre la obstaculización que estas hacían al desarrollo de los mercados de capitales.

Para la década de 1980, se impulsó en la región una reforma financiera profunda a las IFD's, tanto en su funcionamiento como un replanteamiento en sus objetivos. A partir de estas reformas y a inicios de 1990, momento en el que se puede comenzar a hablar de un segundo grupo en la banca de desarrollo regional, las IFD's comienzan a trazarse nuevos objetivos respecto a rentabilidad financiera, búsqueda de eficiencia operativa, entrar en la competencia de mercado con el resto del sistema financiero para lograr una buena colocación de recursos de financiamiento así como para la obtención de fuentes de financiamiento, mejora en los procesos de selectividad de proyectos a financiar así como también una menor dispersión de tipos de proyectos, mejor manejo del riesgo crediticio al ser más rigurosos a la hora de otorgar financiamientos y buscar evitar a toda costa las llamadas "fallas del Estado", constituyéndose así las bases para la actual banca regional de desarrollo.

En la actualidad son escasas las IFD a nivel regional que aún persisten en la utilización de subsidios y prácticamente este tipo de políticas, llevadas a cabo por parte del Estado, únicamente se utilizan en impulsar financiamiento para adquisición o construcción de viviendas por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad (como es el caso de México con la Sociedad Hipotecaria Federal) o en su defecto se orienta a compensar los costos de otorgamiento de los intermediarios financieros con la finalidad de promover

la atención a los sectores de la economía menos atractivos a la banca comercial (caso argentino y chileno).

Una de las formas de operación que al interior de las bancas de desarrollo en la región latinoamericana está siendo más utilizada para fomentar la atención a los sectores menos atractivos o más riesgosos es el de instituciones mixtas (instituciones de primer y segundo piso al mismo tiempo), permitiendo una reducción de costos operativos y mejorando el manejo de riesgo para que estas IFD's puedan ofertar líneas de créditos o recursos de financiamiento a condiciones más competitivas que la banca comercial tradicional y al mismo tiempo obtener otras fuentes de fondeo para este tipo de programas crediticios que permitan ampliar la atención a sectores que por tradición no han sido atendidos.

El ejercicio acerca del impacto de un subsidio a pequeños deudores, reporta un costo máximo que ronda US\$8 millones en un año, pagaderos como una prima a los intermediarios financieros en compensación de un diferencial de hasta 25 puntos porcentuales, para el otorgamiento de préstamos a un máximo de cinco mil usuarios, con un monto promedio de US\$5,000.00 a un plazo de 3 años.

Bibliografía

- ALIDE, Asociación latinoamericana de instituciones financieras de desarrollo (1997): "Primera consultoría regional sobre retos de los bancos de desarrollo nacionales en América Latina", Lima, Perú, Junio de 2006.
- Titelman, D. (2003), "La Banca de Desarrollo y el Financiamiento Productivo". Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Anaya, M. (2006), "La Banca de Desarrollo en México" CEPAL, México, Octubre de 2006.
- Calderón, R. (2005), "La Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe". Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (2007), "Banca de Desarrollo para el Agro: experiencias en curso en América Latina". Octubre de 2007.

Origen y desarrollo de la inspección en El Salvador

René Portillo Cuadra

Leyes básicas que dan origen a la inspección de trabajo entre 1911 y 1950.

Ley sobre accidentes de trabajo de 1911 y la creación del despacho de trabajo:

La Ley sobre Accidentes de Trabajo del once de Mayo de 1911, constituyó el primer y más claro antecedente de la potestad del Estado de ejercer actos relativos a la inspección de trabajo en El Salvador, como medio para tutelar los derechos y garantías de los trabajadores de aquella época. En términos generales, este cuerpo normativo establecía incipientes conceptos jurídicos, competencias, procedimientos y sanciones para que los trabajadores pudieran reclamar al patrono en casos de accidentes de trabajo¹.

Esta ley se establecía que el patrono era responsable de los accidentes de trabajo ocurridos a sus operarios, con motivo y en ejercicio de la profesión o trabajo que realizaran, a menos que el accidente se debiera a fuerza mayor o caso fortuito, extraño al trabajo en que se produjera el acciden-

te, o que este se a hubiere verificado por notable descuido o grave imprudencia del operario.

Este cuerpo normativo otorgaba competencia al Alcalde de la población y en su defecto, a cualquiera de los Jueces de Paz de la localidad, para que se constituyeran al lugar en que había ocurrido el accidente a practicar una inspección “lo más minuciosa posible”, para establecer las circunstancias, causas y efectos del acontecimiento, lo cual asentaría en acta. La ley regulaba que en estos casos, se debía practicar un reconocimiento en la víctima, por medio de dos profesores de cirugía y en su defecto, por medio de dos prácticos los cuales declararían sobre la naturaleza del daño y de sus probables consecuencias. Los Jueces de Primera Instancia de lo Civil, eran los funcionarios competentes para conocer de las demandas sobre reclamaciones de indemnizaciones por accidentes de trabajo.

El segundo antecedente de la inspección de trabajo, tiene lugar en 1927 con la creación del Despacho de Trabajo, dependencia del Ministerio de Gobernación, cuya finalidad era vigilar el cumplimiento de las normas laborales en los talleres y demás centros de trabajo. En el mismo año y a solo tres meses de la creación del despacho, se constituyeron

¹ La Ley sobre Accidentes de Trabajo, fue Decretada por la Asamblea Nacional Legislativa el 11 de mayo de 1911. Publicada en el Diario Oficial del 13 de mayo de 1911. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. Marzo de 1954. Pág. 357 y sig.

las Juntas de Conciliación integradas por cuatro miembros titulares y dos suplentes, cuyas atribuciones eran, velar por que se cumplieran las leyes y reglamentos en materia de trabajo, para lo cual tenían la facultad de ingresar a los centros de trabajo. Estos antecedentes son considerados como las piedras que le dan el cimiento a la construcción del sistema de inspección de trabajo en El Salvador.

Ley de Protección a Empleados de Comercio:

En mayo de 1927 el Poder Legislativo decreta la Ley de Protección a los Empleados de Comercio, la cual contenía normas que regulaban la obligatoriedad del patrono a llevar un libro en el que debía inscribir a todo trabajador a su servicio, haciendo constar la clase de ocupación, el día de inicio de la relación laboral, el plazo del contrato, las horas de trabajo y “el precio” que devengaría del trabajador ya sea diario, semanal o mensual².

De este asiento el patrono debía expedir una constancia al trabajador, la cual de acuerdo al artículo uno de esta ley, se utilizaría para que el trabajador la presentara a la Junta de Conciliación respectiva, y fuera tomada razón de ella en un libro especial, sin perjuicio de la obligación que tenía el patrono de remitir a la Junta de Conciliación en los meses de enero y julio de cada año la lista de los empleados que tuviere con distinción de salvadoreños y extranjeros.

La creación de las Juntas de Conciliación, también constituye otro de los antecedentes de la inspección de trabajo, quienes de acuerdo a la ley en comento, tenían facultad para imponer multas de diez a veinticinco colones por cada infracción a la ley que cometiera el patrono.

En este cuerpo normativo se regulaban aspectos que para esa época constituían avances sin precedentes en materia de protección laboral, nos referimos a regulaciones como: Remuneración de horas extraordinarias, jornada laboral de ocho horas diarias, vacaciones remuneradas, jornada de trabajo diferenciada para mujeres y menores de quince

2 La Ley de Protección a los Empleados de Comercio, fue publicada en el Diario Oficial del 17 de Junio de 1927. Y su vigencia derogó, la Ley de Protección a los Empleados de Comercio de fecha 29 de mayo de 1926. Fuente: Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. Marzo de 1954. Pág. 257 y sig.

años y el dato más relevante a los fines de nuestro análisis, es que en caso de terminación de la relación laboral se regulaba el pre aviso de la forma siguiente: Art. 8 inciso último: “El patrono comunicará a la Junta y al empleado, por escrito, el día en que haya hecho saber a éste que habrá de cesar en la ocupación. La Junta por medio de un inspector o en otra forma fehaciente, averiguará si es verdad que se ha hecho el desahucio y el resultado lo hará constar la Junta en un libro que llevará al efecto, para que sirva de prueba”.

Ley de Botiquines de 1935:

En 1935 bajo la dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez, se decreta la Ley de Botiquines, cuyo objetivo era que los patronos proporcionaran medicinas a las personas que trabajaban en el campo y en los talleres de la ciudad que carecían de los medios necesarios para combatir enfermedades de manera oportuna y en casos de urgencia. Esta ley aplicaba a los patronos que tuvieran más de diez personas trabajando bajo su dependencia, debiendo tener en el lugar más apropiado, por su cuenta y para otorgar gratuitamente medicamentos básicos³.

La Ley de Botiquines establecía además que el patrono que dentro de dos meses de publicada la presente ley no hubiere cumplido con las disposiciones establecidas, incurría en una multa de veinte colones mensuales, hasta que le diera cumplimiento. Esta multa era cobrada gubernativamente por el Alcalde respectivo y en beneficio del hospital de la jurisdicción o del más próximo. El dato más importante a los fines de nuestra reflexión era que la Ley facultaba expresamente a los Ministerios de Gobernación y de Trabajo, Beneficencia y Sanidad, para que dictaran todas las disposiciones necesarias para la efectividad de dicha ley.

Al analizar en su contexto la Ley de Protección de Empleados de Comercio y la Ley de Botiquines podemos afirmar, que en su génesis la inspección de trabajo fue realizada por

3 La Ley de Botiquines de 1935 estaba redacta en tres artículos y detallaba el tipo de medicamentos que debían tener los patronos, entre las cuales mencionaba: Píldoras de Sulfato, de antipirina, bicarbonato de soda, sal de glover, tabletas de permanganato de potasa, tintura de yodo, alcohol, algodón, gasa, vendas y otras. Esta Ley entró en vigencia mediante Decreto Legislativo N° 25 del 20 de Julio de 1935, publicado en el Diario N° 165 Tomo 119 de fecha 25 de julio del mismo año.-

autoridades de elección popular territorial como los alcaldes, autoridades jurisdiccionales como Jueces de primera instancia y de paz, y también por autoridades que ahora se conocen como funcionarios de elección de segundo grado, como fueron los Ministros de Gobernación y de Trabajo. La otra conclusión que podemos obtener es que para 1935 al menos había una ley destinada a los trabajadores del comercio, es decir de la ciudad, y otra ley tendente a beneficiar a los trabajadores agrícolas y de talleres, con lo cual quedaba mínima e incipientemente cubiertas las principales áreas del mercado laboral de aquella época. Por supuesto no podemos obviar en el análisis que el Presidente Martínez tenía un problema socio laboral agudo, pues había reprimido a campesinos organizados y mantenía un estado basado en la fuerza de las armas, y estas leyes le darían un respiro ante la opinión pública nacional e internacional.

La Constitución Política de 1939:

El 20 de enero de 1939 y bajo la dictadura del Gral. Maximiliano Hernández Martínez, la Asamblea Nacional Constituyente decreta una Constitución que por primera vez dedicaba un capítulo a la Familia y Trabajo, del cual resaltaba el contenido del Art. 62 que decía: "El trabajo gozará de la protección del Estado por medio de leyes que garanticen la equidad y la justicia en las relaciones entre patronos y empleados u obreros. El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años deberá ser especialmente reglamentado."⁴

Esta constitución también reguló que los conflictos que surgieran entre el capital y el trabajo o entre patronos y empleados u obreros, serían resueltos por un tribunal de arbitraje o de conciliación, que una ley especial determinaría. Con tales disposiciones se estaban estableciendo las bases de un orden procesal que permitiría resolver los conflictos laborales.

4 La Constitución Política de la República de El Salvador, de 1939 fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de enero de 1939. Fuente: Las Constituciones de la República de El Salvador 1824- 1962. Primera Parte. Primera Edición 1993. Publicación de la Unidad Técnica Ejecutora. UTE. San Salvador. El Salvador. Pág. 233 y siguientes.

Creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social:

Uno de los avances más significativos en la historia institucional de El Salvador, ocurre en enero de 1946, con la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Departamento Nacional del Trabajo dependiente del citado ministerio⁵. Este importante avance se logra en un contexto político que favoreció los cambios sociales, debido a que recientemente había terminado la dictadura del Gral. Martínez producto de un golpe de Estado, esta situación llevó a la creación de una nueva constitución política en 1945, la cual no solo regulaba un capítulo sobre la Familia y el Trabajo como en la Constitución Política de 1939, sino que elevó a rango constitucional derechos y garantías tales como: La protección del salario y la creación de un sistema de fijación de salario mínimo, principio de igualdad de remuneración, establecimiento de una jornada máxima de trabajo, establecimiento de un día de descanso remunerado por cada semana de trabajo, "derecho del trabajador para que se señalen las condiciones que debían reunir los locales de trabajo y las seguridades que debían adoptarse para su vida y su salud"⁶; así como, el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro.

En este contexto nace el Departamento Nacional de Trabajo, que de acuerdo a los considerandos del decreto de creación, tiene tres propósitos: a saber: 1) "Reglamentar en debida forma las relaciones entre el capital y el trabajo a efecto de determinar sus derechos y obligaciones recíprocos, y asegurarles un desenvolvimiento armónico; 2) Que es necesario recopilar datos y elementos de información y realizar los estudios que requiera la preparación de las leyes sobre el capital y el trabajo; y 3) Que los problemas del capital y el trabajo ameritan una pronta solución"⁷.

5 Decreto de la Asamblea Nacional Legislativa N° 134 de fecha 14 de octubre de 1946, publicado en Diario Oficial del 22 de octubre del mismo año.- Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. Marzo 1954. Pág 21 y sig.

6 La Constitución Política de la República de El Salvador de 1945, fue puesta en vigencia mediante el Decreto Legislativo N° 251 del fecha 29 de noviembre del mismo año, el cual en su artículo uno decía: "Tiénese como Constitución Política de la República, la decretada el 13 de agosto de 1886 con las siguientes enmiendas..." Fuente: Las Constituciones de la República de El Salvador 1824- 1962. Primera Parte. Primera Edición 1993. Publicación de la Unidad Técnica Ejecutora. UTE. San Salvador. El Salvador. Pág. 315 y siguientes.

7 Ley de Creación del Departamento Nacional de Trabajo, fue puesto en vigencia mediante el Decreto Legislativo N° 321, Publicado en

El Departamento Nacional de Trabajo, estaba cargo de un Primer y Segundo Director designados por el Poder Ejecutivo, dentro de sus atribuciones se mencionaba la de “Super vigilar el cumplimiento de las leyes de trabajo”, para lo cual la misma ley regula la existencia y conformación de dos instancias claves para la solución de los conflictos laborales, de una parte Las Juntas de Conciliación, y de otra, El Consejo del Trabajo; las primeras era presididas por el Delegado Inspector Departamental de Trabajo e integrada además, en caso de conflicto, con un representante por cada una de las partes.

En esta ley se le asignó un rol protagónico al Delegado Inspector, en se regulaba que en cuanto tenga conocimiento de un conflicto entre capital y trabajo, el Delegado Inspector Departamental daría aviso al segundo Director del Departamento Nacional del Trabajo, para que este procediera a integrar la Junta de Conciliación respectiva, convocando a las partes para una audiencia en la que procuraría averirlas, proponiendo la solución que estimara justa y equitativa.

La ley en comento también reguló algunos preceptos que todavía se mantienen en la legislación secundaria, ahora aplicados por otras autoridades, por ejemplo: Los fallos pronunciados en los conflictos de trabajo debían hacerse cumplir por la Junta de Conciliación en forma gubernativa; en cualquier estado del conflicto las partes podían darlo por terminado mediante conciliación y arbitraje; tanto trabajadores como patronos podían acudir ante el Director del Departamento Nacional de Trabajo a solicitar su intervención; Obligatoriedad de suministrar datos o informes que solicitara el Departamento a las empresas, por último, y por ello no menos importante, la competencia que la ley le daba al Departamento y a los Delegados Inspectores Departamentales, incluía la intervención en los conflictos que pudieran suscitarse entre patronos y empleados del comercio, como entre patronos y trabajadores del campo.

Un dato importante es que esta ley derogó la conformación de las Juntas de Conciliación que venían funcionando desde junio de 1927, e instauró un nuevo andamiaje institucional

en el que encontraban las nuevas Juntas de Conciliación presididas como ya se dijo por el Delegado Inspector de Trabajo, El Consejo del Trabajo, Consejo Nacional del Trabajo y el Ministerio de Trabajo; esta era la jerarquía que debían seguir los recursos que se planteaban en los conflictos de trabajo.

Ley Especial de Procedimientos para Conflictos Individuales de Trabajo:

En 1949 bajo la administración de un Consejo Revolucionario de Gobierno, se decreta la Ley de Especial de Procedimientos para Conflictos Individuales de Trabajo, cuya principal característica, fue dar un rol jurisdiccional a los Delegados Inspectores de Trabajo, similar a las facultades que ahora poseen los Jueces de lo Laboral o con jurisdicción en dicha materia.

Mediante este cuerpo normativo, los Inspectores de trabajo conocían en primera instancia los reclamos de trabajadores contra sus patronos y de éstos contra aquellos, que pudieran suscitarse conforme a las leyes de trabajo de esa época. La competencia que ejercían era departamental y dentro del proceso calificaban los requisitos que debía contener la demanda, citaban a las partes a la conciliación, pero para la validez del resultado de la conciliación, necesitaban la aprobación del Director General del Departamento Nacional de Trabajo, excepto en las conciliaciones que tenían lugar en el Departamento de San Salvador.

Si la conciliación no procedía por haberse violado derechos irrenunciables del trabajador, o si no comparecía el demandado a la audiencia, los inspectores procedían al emplazamiento del demandado para que contestara la demanda, y en el caso de no hacerlo en el término señalado, se tenía por contestada la demanda en sentido negativo y se proseguía en rebeldía; luego se ordenaba la apertura a pruebas y vencido dicho término, los Delegados Inspectores pronunciaban sentencia definitiva, para lo cual el Art. 18 de la ley en mención les imponía que observaran las formalidades prescritas para las sentencia reguladas en el Código de Procedimientos Civiles.

el Diario Oficial del 15 de enero de 1946. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. Marzo de 1954. Pág. 27 y sig.

Esta ley regulaba una estructura básica del proceso laboral muy parecida al actual juicio ordinario de trabajo, incluyendo los recursos que podían interponerse de las resoluciones y los medios de prueba que en la actualidad regula el Código de Trabajo.

De esta ley también llama la atención, algunos aspectos que en la actualidad se encuentran regulados incluso con la misma redacción que el actual Código de Trabajo, como son: el procedimiento de la audiencia conciliatoria, las presunciones que operan a favor de trabajador y las reglas de la prueba instrumental. Con lo cual podemos afirmar que esta ley es uno de los antecedentes del cual se nutre el actual Código de Trabajo.

A los efectos del presente trabajo, es importante destacar que esta ley le dio un estatus diferente al Delegado Inspector, ya que en la Ley de Creación del Departamento Nacional de Trabajo, venía de ser integrante de las Juntas de Conciliación que únicamente procuraba avenir a las partes en conflicto, en tanto que en esta ley, se convertía en un juzgador unipersonal de primera instancia de resolución de dichos conflictos, por supuesto tenía ciertas limitantes como la ya mencionada en cuanto a la validación del arreglo conciliatorio cuando no ejercía sus funciones en el Departamento de San Salvador⁸.

B. Constitucionalización del sistema de inspección de trabajo. La Constitución de 1950:

La constitucionalización de los derechos y garantías básicas de los trabajadores alcanza su máximo expresión, con la vigencia de la Constitución Política de 1950, que introduce una nueva filosofía política producto del esplendor del Estado social de derecho y su intervención como subsidiario y responsable de las necesidades básicas del ser humano. Es en este contexto en que por primera vez se ubica con rango constitucional a la inspección de trabajo en El Salvador, por lo cual es menester transcribir lo que a su letra expresa

8 La Ley Especial de Procedimientos para Conflictos Individuales de Trabajo, fue creada mediante Decreto N° 330 del Consejo Revolucionario de Gobierno. Publicado en el Diario Oficial del 30 de septiembre de 1949. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. Marzo de 1954. Pág. 331 y sig.

el inciso segundo del Art. 195 de aquel texto: “El Estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, de comprobar sus resultados y de sugerir las reformas pertinentes⁹”.

Ley de Inspección General de Trabajo:

Inserto en aquel ambiente que en el campeaban los principios del Estado Social de Derecho, y a solo tres días para que entrara en vigencia la constitución de 1950, el Consejo de Gobierno Revolucionario, decreta la Ley de Inspección General de Trabajo, cuyas motivaciones de acuerdo a su texto, fueron: “I. Que es de primordial interés para el Estado el debido cumplimiento de las leyes de trabajo, tanto de parte de trabajadores como de patronos. y II. Que es necesario investir a la Sección de Delegación y Vigilancia del Departamento Nacional de Trabajo, de las facultades suficientes para su mejor funcionamiento¹⁰.”

Esta Ley de Inspección de Trabajo conformada por dieciocho artículos regulaba los aspectos siguientes:

1. La conformación de un cuerpo de inspectores que velara por el cumplimiento y respeto de las leyes de trabajo;
2. Vigilancia hacía los patronos, a fin de que estos llevaran un control sobre ingreso y retiro de trabajadores, pago de horas extras, descansos, vacaciones, asistencia médica y demás prestaciones establecidas a favor de los trabajadores;
3. Visita a los lugares de trabajo;
4. Facultades de los inspectores en cuanto a la investigación y comprobación de la observancia de las disposiciones legales de trabajo y previsión social;

9 Constitución Política de El Salvador de 1950. Decreto N° 14 de la Asamblea Nacional Constituyente. Por disposición del Artículo 226 del mismo texto, ésta constitución entró en vigor el 14 de septiembre de 1950.- Fuente: Las Constituciones de la República de El Salvador 1824- 1962. Primera Parte. Primera Edición 1993. Publicación de la Unidad Técnica Ejecutora. UTE. San Salvador. El Salvador. Pág. 359 y siguientes.

10 La Ley de Inspección General de Trabajo, fue creada mediante Decreto N° 816 del Consejo Revolucionario de Gobierno de la República de El Salvador, el 11 de septiembre de 1950, publicado en el Diario Oficial de la misma fecha.

5. Inspección sobre condiciones de seguridad de los trabajadores, a fin de prevenir accidentes de trabajo;
6. Verificación de avisos obligatorios que el patrono debía informar a la Sección de Delegación y Vigilancia, tales como: aviso de ingreso y retiro de trabajadores, aumentos o disminución de sueldos, cambios de cargo de los trabajadores y descansos por vacaciones;
7. Obligación de los patronos de suministrar datos que le fueren solicitados;
8. Facultad de los inspectores para aconsejar a los patronos y trabajadores de la adopción de medidas para evitar posibles conflictos asentadas en actas la relación de los hechos y las medidas que hubiere sugerido; lo cual tenía como ulterior propósito prevenir conflictos;
 1. Dar aviso a las autoridades sanitarias para la práctica y verificación de condiciones higiénicas en los centros de trabajo;
 2. Regulación de un régimen de infracciones y multas;
 3. Dar aviso al Director del departamento para que éste procediera al cierre provisional de lugares de trabajo en casos de extrema gravedad.
 4. Establecía la prohibición para que los patronos no tomaran represalias contra sus trabajadores por denuncias formuladas a las autoridades competentes;
 5. Regulación de un procedimiento para la imposición de multas; y
 6. Prohibiciones a los inspectores bajo pena de ser suspendidos hasta por un mes sin goce de sueldo o la destitución del cargo según la gravedad por las causas siguientes:
 - a) Divulgar datos que obtuvieran con motivo del desempeño de sus funciones;
 - b) Asentar hechos falsos en las actas o informes que levantaren;
 - c) Aceptar dádivas de los patronos o de los trabajadores; o
 - d) Por extralimitarse en el desempeño de sus funciones.

Si comparamos el contenido de esta ley con las actuales disposiciones de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, LOFSTPS, en cuanto a las facultades de los inspectores de trabajo, nos damos cuenta que es exactamente el mismo marco jurídico de actuación, y que legislativamente muy poco se ha avanzado en esta materia.

Ley de Sindicatos y Ley de Riesgos Profesionales: Atribuciones jurisdiccionales de los inspectores de trabajo:

En 1951 se decreta una nueva Ley de Sindicatos de Trabajadores¹¹, que deroga la que había sido aprobada apenas el año anterior, en ella se consignaba: “Los sindicatos que en el desarrollo de sus actividades infrinjan las disposiciones de la presente ley, incurrirán en las penas de multa, suspensión o disolución, según los casos.” Las sanciones señaladas eran impuestas mediante un procedimiento por escrito seguido ante el Delegado Inspector Departamental del domicilio del sindicato, quién mandaba a oír al sindicato demandado para que manifestara su defensa y una vez concluido el término probatorio pronunciaba sentencia.

El Delegado Inspector también tenía competencia para multar al patrono que perturbaba el ejercicio de los derechos sindicales o que despidiera a trabajadores con el objetivo de hacer desaparecer el sindicato, a tal punto que de acuerdo a la ley, no se podía declarar la disolución de un sindicato de empresa por insuficiencia del número de afiliados, cuando esta insuficiencia sobreviniera a consecuencia de despidos o desmejoramientos injustificados.

En 1956 bajo la presidencia del Coronel Oscar Osorio, la Asamblea Legislativa decretó dos leyes importantes en materia de protección de los trabajadores, en las que se reafirmaba el rol protagónico a los Inspectores de Trabajo, una de ellas fue la Ley de Riesgos Profesionales¹², que se

11 La Ley de Sindicatos de Trabajadores fue creada por Decreto Legislativo N° 353. Aprobada por la Asamblea Legislativa el 13 de agosto de 1951. Esta Ley derogó todas las disposiciones legales dictadas en materia sindical, fundamentalmente la Ley de Sindicatos Promulgada el 9 de agosto de 1950 por el Consejo Revolucionario de Gobierno. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. El Salvador. Pág. 57

12 La Ley de Riesgos Profesionales, fue creada mediante Decreto Legislativo N° 2118. Publicada en el Diario Oficial del 20 de junio de

aplicaba a los trabajadores al servicio de patronos privados, del Estado, de los Municipios y de las Instituciones Oficiales Autónomas, excluyendo a los trabajadores del servicio doméstico, a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores que prestaban servicios a personas naturales que por su propia naturaleza no les reportaran lucro, o en labores eventuales que no debieran durar más de una semana, ni requerían el empleo de más de cinco personas.

Esta ley otorgaba competencia al Jefe de Sección y al Director de Departamento de Inspección de Trabajo, para aplicar la Ley de Inspección General de Trabajo, en caso de infracciones, así como también expresaba, que mientras se creaban las judicaturas de trabajo los Delegados Inspectores Departamentales de Trabajo, harían las veces de los jueces de trabajo.

La vigencia de esta ley derogó la Ley sobre Accidentes de Trabajo del 11 de mayo de 1911, que a nuestro entender fue el primer cuerpo normativo, completo y sistemáticamente diseñado para proteger al trabajador de los riesgos laborales.

Ley sobre Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo:

El otro cuerpo normativo que se decretó bajo la presidencia del Coronel Osorio, fue la Ley sobre Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo¹³, desde esa época a nuestros días vigente, cuya finalidad se justifica a partir de la necesidad de adoptar medidas tendientes a proteger la vida, la integridad corporal, y la salud de los trabajadores, así como la creación de un organismo consultivo en que estuvieran representados el Estado, los patronos y los trabajadores.

Esta ley fue creada para regular las condiciones de seguridad e higiene en que debían ejecutar las labores los trabajadores al servicio de patronos privados, del Estado, los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas.

1956. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. El Salvador. Pág. 423 y sig. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. El Salvador. Pág. 35

13 La Ley sobre Seguridad e Higiene del Trabajo, fue creada mediante Decreto Legislativo N° 2117. Publicada en el Diario Oficial del 13 de junio de 1956. Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social. El Salvador. Pág. 461

Con motivo de esta ley los patronos debían adoptar y poner en práctica medidas adecuadas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, tales como: suministro, uso y mantenimiento de los equipos de protección personal, edificaciones e instalaciones en condiciones ambientales adecuadas e implementación de medidas adecuadas en cuanto a las operaciones y procesos de trabajo. Esta normativa no solo obligaba a patronos sino también a trabajadores, en tanto debían cumplir las normas sobre seguridad e higiene reguladas en la ley.

Uno de los aportes más importantes de la Ley sobre Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo, es promover la creación de los comités de seguridad en los centros de trabajo industriales de más de veinte trabajadores, los cuales se integrarán por igual número de representantes de los obreros y de los patronos; y la creación de la Comisión de Seguridad e Higiene del Trabajo, como un órgano consultivo dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, constituida por un representante del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, un representante del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, dos representantes patronales elegidos por las asociaciones de patronos más representativas, dos representantes de los trabajadores elegidos por los sindicatos de trabajadores y un representante del Ministerio de Trabajo.

Con la composición de este organismo quedaba establecida en forma expresa la importancia del tripartismo, y la necesidad de la búsqueda de consensos en temas de tanta relevancia como fue y sigue siendo la seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Otro de los aportes de la ley a la consolidación de la institucionalidad en materia de trabajo, y concretamente de la inspección, fue la competencia que les otorgó a los inspectores de trabajo, ya que expresamente el Art. 21 regula: “Los Inspectores de trabajo serán los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento y respeto a las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos, así como de las recomendaciones técnicas particulares que se dicten por el Departamento Nacional de previsión Social”.

Estas competencias incluyen la imposición de sanciones por infracciones a la ley cometidas por patronos, incluso la clausura de locales o el retiro de maquinarias, artefactos, aparatos, equipos u objetos peligrosos que pudieran dañar o poner en peligro la vida o la integridad corporal de los trabajadores en los centros de trabajo. Estas medidas eran tomadas por el Director del Departamento de Inspección de Trabajo. El citado funcionario también tenía facultades para autorizar la reanudación o apertura de los locales cuando hubieren superado o desaparecido las causas que motivaron el cierre o clausura.

La Constitución Política de 1962:

En 1962 se dicta una nueva Constitución Política¹⁴, bajo la administración de un Directorio Cívico Militar, en la que básicamente se mantienen los preceptos de la constitución de 1950, con un agregado importante en materia de trabajo: Se reconoce el derecho de los empleados y obreros de las Instituciones Oficiales Autónomas y Semi Autónomas, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, a asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos.

Esta Constitución mantiene inmutable el establecimiento de un servicio de inspección técnica de trabajo, tal como lo reguló la anterior carta magna, pero en sus disposiciones transitorias regulaba lo siguiente: "Art. 224.- El Código de Trabajo a que se refiere el artículo 182 de esta Constitución, deberá promulgarse dentro del plazo de un año a contar de la vigencia de esta constitución. Mientras tanto continuarán en vigencia las leyes laborales que actualmente rigen y podrá regularse por leyes especiales la materia que contiene al Capítulo II, Título XI de esta Constitución". Este precepto constitucional implicaba que la constitución consideraba la existencia de un Código de Trabajo, pero aún no había sido decretado, por lo cual a esta fecha todavía existía una dispersión de leyes laborales, que pretendía ser integrada en un solo cuerpo normativo.

14 La Constitución Política de 1962, fue Decretada por la Asamblea Constituyente, mediante Decreto N° 6 de fecha 8 de enero del mismo año. Fuente: Las Constituciones de la República de El Salvador 1824- 1962. Primera Parte. Primera Edición 1993. Publicación de la Unidad Técnica Ejecutora. UTE. San Salvador. El Salvador. Pág. 419

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social:

En 1963 se decreta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, integrado por una Oficialía Mayor y cuatro Departamentos, uno ellos era el de Inspección de Trabajo, el que a su vez estaba constituido por dos secciones: a) La de industria y comercio; y b) la de inspección agrícola. El Director del Departamento tenía atribuciones para ordenar las investigaciones que fueran necesarias en los establecimientos y centros de trabajo, relativas al cumplimiento del Código de Trabajo y a iniciativa propia o por requerimiento de alguna autoridad o persona interesada. Así como también conocía en apelación de las resoluciones pronunciadas por los Jefes de Sección.

Si bien es cierto esta ley sistematizó de mejor forma la estructura del Ministerio de Trabajo, también es de hacer notar que en materia de inspección no introdujo ninguna nueva atribución o delegación, más bien ordenó lo que ya existía.

El mayor avance que se logró mediante este cuerpo normativo, fue separar las tareas y funciones del Departamento de Inspección de Trabajo de las encomendadas al Departamento Nacional de Previsión Social, a este último correspondía "Promover en los lugares de trabajo la adopción de medidas de seguridad e higiene que protegieran la vida, la salud, la integridad física y la capacidad de trabajo del personal, así como dictar recomendaciones técnicas con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y de eliminar los riesgos de accidentes y enfermedades en los lugares de trabajo.

Esta ley regulaba que para proceder a clausurar un local de trabajo o algunas de sus dependencias, el Departamento Nacional de Previsión Social, debía pedir al Director del Departamento de Inspección que autorizara dicha clausura, pues la competencia para efectos sancionatorios la poseía este último, tal como aún se mantiene en la actualidad¹⁵.

15 Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Decretada por la Asamblea Legislativa, mediante Decreto N° 455, de fecha 27 de noviembre de 1963, publicada en el Diario Oficial N° 232, Tomo N° 201, del 10 de diciembre de 1963.- Recopilación de Leyes Laborales. Editorial Jurídica Salvadoreña. El Salvador 1991. pág. 207

La Constitución de 1983:

La última constitución decretada y vigente a la fecha es la de 1983¹⁶, en la que se mantiene el mismo espíritu y letra de la constitución de 1950 y de 1962, con algunos cambios que no son tan sustanciales como fueron los introducidos en la Constitución de 1950. No obstante hay que resaltar que la actual carta magna, regula un catálogo de derechos, garantías y principios que reflejan el avance que en esta materia ha experimentado El Salvador, los cuales se traducen en una plataforma básica en cuanto a contratación individual de trabajo, condiciones mínimas de seguridad para la ejecución de las labores en los centros de trabajo, mención de derechos de la mujer trabajadora en su ámbito reproductivo o de procreación, normas sobre seguridad social, establecimiento de la jurisdicción especial de trabajo, libertad sindical para trabajadores y empleados privados y de las instituciones oficiales autónomas, y garantía de estabilidad para los trabajadores miembros de juntas directivas sindicales, entre otros.

C. Antecedentes históricos de la inspección de trabajo en mundo:

Las normas mínimas del derecho laboral nacen a inicios del siglo XX producto de relaciones de trabajo caracterizadas por la sobre explotación de hombres, mujeres y niños que trabajaban largas jornadas en condiciones infrahumanas sin una retribución digna y sin ningún tipo de esperanza de mejorar sus condiciones de vida. En este panorama el Estado decide intervenir, por un lado creando normas jurídicas para minimizar el impacto de los problemas sociales que la sobreexplotación había creado, y por otro lado, creando de forma paralela una inspección que garantizara el eficaz cumplimiento de esas normas.

En este escenario se gestan antecedentes importantes en el desarrollo de las relaciones laborales dignas y de los procesos de inspección de trabajo: En 1802 en Gran Bretaña existió “una inspección facultativa destinada a impedir que

las condiciones higiénicas de los locales favorecieran el desarrollo de enfermedades contagiosas¹⁷”. En 1839 una ley de Prusia estableció la inspección facultativa confiada a una comisión mixta de la policía y de los inspectores escolares. Fue en 1853 que se crea la inspección obligatoria, orientada únicamente a la protección de los menores; y en 1869 se extendió la inspección obligatoria a todas las actividades laborales mediante una ley de Bismarck.

Señala Suárez González que el primer intento por crear un cuerpo especial de funcionarios encargados de asegurar la aplicación de las leyes sociales, (entiéndase leyes laborales) fue en Francia, mediante una ley promovida el 19 de mayo de 1874, en la que se comprendía un grupo de quince inspectores nombrados por el Estado pero retribuidos tanto por este último, como por los Consejos Generales, por lo cual la moción no llegó a un feliz desempeño, pues los Consejos argumentaban que esta era una obligación del Estado.

No fue sino hasta el 2 de noviembre de 1892 donde se crea una ley para que la inspección de trabajo adquiriera verdaderamente una estructura de cuerpo administrativo del Estado con miembros reclutados por concurso y dotados de un estatuto¹⁸.

Como un refuerzo a la ley anterior en 1898 el parlamento Francés decide expedir la Ley de Accidentes de Trabajo¹⁹, que introduce la Teoría del Riesgo Profesional. Con estos hechos se va desencadenando una serie de acontecimientos históricos que enriquecen la inspección de trabajo, tal como fue La Declaración de Derechos Sociales de la Constitución Mexicana de 1917, La Constitución Alemana de Weimar de 1919, que reconocen derechos fundamentales en los trabajadores.

16 La Constitución de la República de El Salvador, fue decretada por la Asamblea Legislativa mediante Decreto N° 38, de fecha 15 de diciembre de 1983, y entró en vigencia en 29 del mismo mes y año.-

17 Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Coordinador: Néstor del Buen Lozano y otros. Artículo elaborado por Fernando Suárez González. Capítulo 42. Primera Edición. Universidad Autónoma de México. 1997 pág. 783.

18 Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Coordinador: Néstor del Buen Lozano y otros. Artículo elaborado por Fernando Suárez González. Capítulo 42. Primera Edición. Universidad Autónoma de México. 1997 pág. 784.

19 De la Cueva Mario. “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo” Décimo Quinta Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. 1998. Pág.19.

Fue así como la organización de la inspección de trabajo fue adquiriendo relevancia en Europa y se volvió objeto de estudios y propuestas para establecer una homologación mínima entre países, muestra de ello es que el tema fue abordado en las conferencias internacionales de Berlín en 1890, en los congresos internacionales en Zurich en 1897, París en 1900 y Berna en 1905. Estos antecedentes coadyuvaron a la concreción de la parte XIII del Tratado Versalles por el cual se crea la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, que en sus principios generales considera que: “Todos los Estados habrán de organizar un servicio de Inspección del Trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres²⁰” Con este Antecedente se da un salto cualitativo hacia la construcción de los sistemas de inspección del trabajo en mundo, consagrado desde la misma Constitución de la OIT en 1919, que en su Art. 10 .2 literal b) en síntesis establece: Que la Oficina Internacional del Trabajo, prestará a los gobiernos cuando éstos lo soliciten, toda la ayuda posible para elaborar una legislación basada en las decisiones de la conferencia y para mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección.

En este mismo año y en ocasión de la Primera Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptó una recomendación con miras a la instauración en todos los países miembros de un sistema que garantizará una inspección eficaz de las fábricas y talleres, así como de un servicio público encargado especialmente de proteger la salud de los obreros.

El otro avance en la misma dirección se dio en 1923, mediante una nueva recomendación internacional que constituyó el núcleo de los principios que informan los actuales sistemas de inspección de trabajo, y con lo cual se logra la adopción en 1947 del Convenio N° 81 relativo a la Inspección en la Industria y el Comercio, que constituye el instrumento de referencia universal en materia de inspección de trabajo²¹.

20 Estudio General sobre Inspección del Trabajo 2006. OIT. Párrafos 3 y 4

21 Estudio General sobre Inspección del Trabajo 2006. OIT. Párrafos 3 y 4

A. Aspectos doctrinarios de la inspección de trabajo.

Delimitación conceptual:

En su acepción general la palabra “inspección” entraña diversos significados tales como: examen, observación o reconocimiento de algo, vigilancia, revisión o cuidado. En este apartado estamos analizando la expresión, “como un núcleo o cuerpo que desenvuelve una actividad en alguna esfera y cual jurisdicción de los inspectores y organización de los mismos, surge la noción de inspección de trabajo como servicio oficial administrativo encargado de velar por el cabal cumplimiento y proponer la mejora de las leyes y reglamentaciones laborales, con la finalidad de prestaciones más seguras, higiénicas, estables y ajustadas al interés público general de la producción y del equilibrio social²²”.

A efecto de precisar de forma conceptual la institución jurídica objeto de nuestro estudio, es importante separar los conceptos “Inspección de Trabajo” de “Sistema de Inspección de Trabajo”, el primero, puede ser definido como: un instrumento primordial sobre el que los Estados reposan para garantizar la eficacia normativa. En cambio el segundo, es un conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales, de prevención de riesgos laborales y de seguridad social²³.

En todo caso existe una relación de género a especie entre ambos conceptos, siendo más amplio el segundo en mención. El significado de ambas categorías constituye un servicio público, cuya finalidad es vigilar y garantizar que se cumplan las normas jurídicas relativas al trabajo que son de su competencia.

Necesidad social de la inspección de trabajo:

Un Estado de derecho siempre se caracterizará por hacer prevalecer el imperio de la ley y la institucionalidad. En el

22 Cabanellas de Torres, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Tercera Edición Actualizada y Ampliada. Tomo II Editorial Heliasta. Buenos Aires 1992. Pág. 881

23 Olea, Manuel Alonso y otros. “Derecho del Trabajo”. Décimo octava Edición Revisada. Civitas. Madrid. 2000 Pág. 1081.

derecho del trabajo la intervención de un Estado con estas características es imprescindible, a efecto para lograr el equilibrio entre empleadores y trabajadores, pero también es importante hacer cumplir los mínimos normativos para que exista ese equilibrio, y como consecuencia la paz social en las empresas. Es entonces el Estado con su poder de imperio el que custodia que los derechos y garantías se apliquen de forma concreta y eficaz en la realidad.

Uno de los medios de que se vale el Estado para procurar la paz social, es la instauración de los sistemas de inspección de trabajo, los cuales no tienen como objeto suplir o sustituir los poderes judiciales, sino más bien complementar y sobre todo fortalecer los sistemas jurisdiccionales de justicia laboral²⁴ De ahí que muchos tratadistas denominen a este sistema como un régimen de policía laboral o como un derecho administrativo del trabajo.

Parfraseando a Cabanellas de Torres: no basta con dictar leyes que protejan al trabajador, se impone que se organice la institución encargada de comprobar ese cumplimiento. Agrega: "Sin inspectores, sin la potencial visita de los mismos, sin el "riesgo" de una denuncia para los transgresores, los empresarios no tardarían tal vez en recuperar su posi-

24 De Diego, Julián Arturo. "Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social". 5ª Edición: Lexis Nexis. Abeledo- Perot. Buenos Aires. 2002 Pág. 598.

ción avasalladora de los primeros tiempos de la revolución industrial..²⁵"

Para Vásquez Vialard la inspección de trabajo tiene una doble función: a) La preventiva y educativa, a fin de facilitar el debido cumplimiento de las leyes laborales; y b) La sancionatoria o punitiva de las infracciones observadas²⁶.

Nota importante: El presente artículo es parte de un estudio jurídico patrocinado por el proyecto Cumple y Gana para potenciar las capacidades de gestión del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador.-

25 Cabanellas de Torres, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Tercera Edición Actualizada y Ampliada. Tomo II Editorial Heliasra. Buenos Aires 1992. Pág. 882

26 Vásquez Vialard, Antonio, "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social". Tomo II Octava Edición. Editorial Astrea. Buenos Aires. Pág. 284.

Tú éxito depende
de tus decisiones

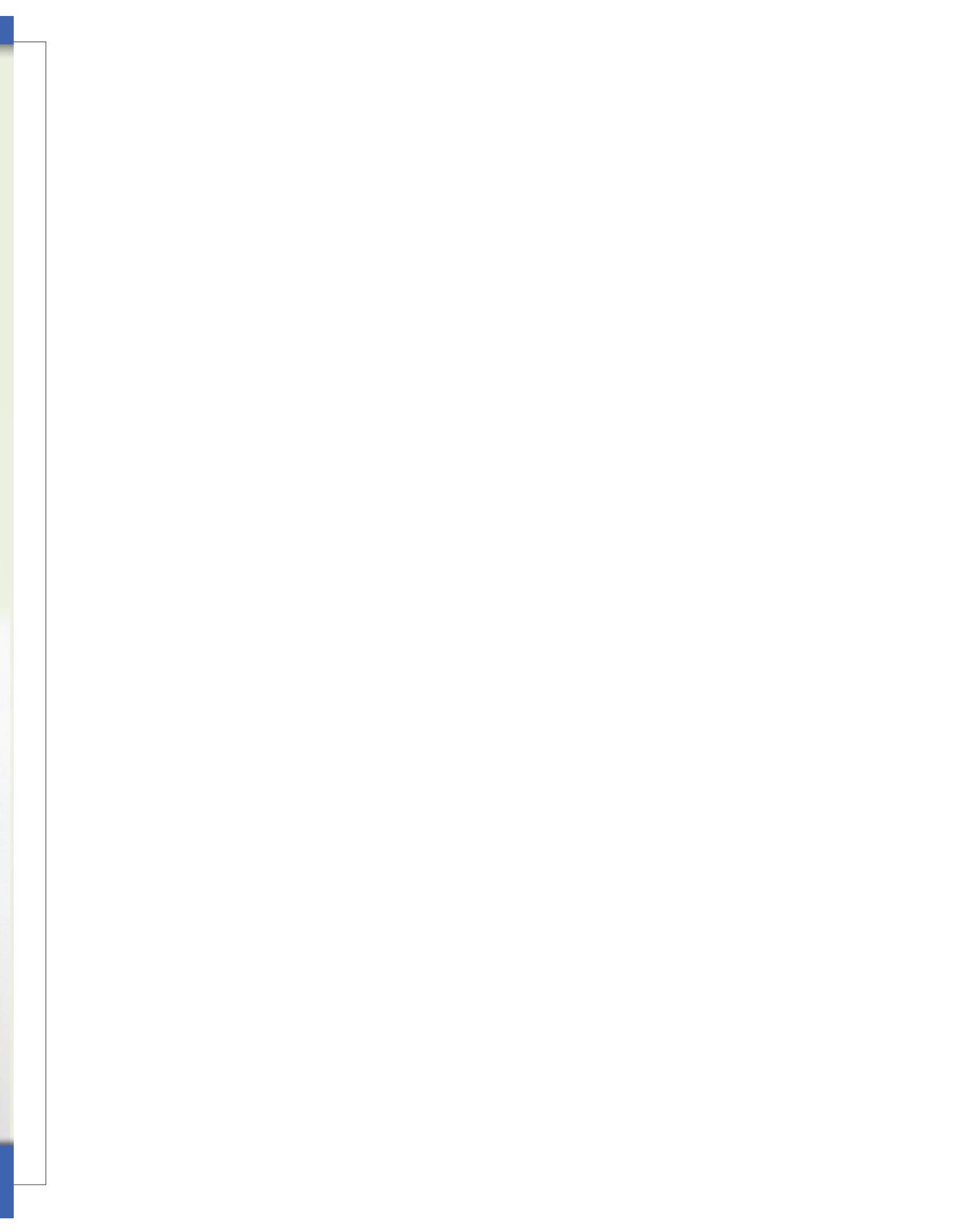
ahora en Guatemala te ofrecemos el

PROGRAMA GERENCIA POR PRINCIPIOS PGP



MAYOR INFORMACIÓN

• Tels.: (502) 2369-1561 • 2369-6796 • E-mail: gerencia@corporaciondesafio.com
• 3a. calle 20-22, Zona 15, Vista Hermosa 1, Ciudad de Guatemala





Universidad Tecnológica de El Salvador
Calle Arce No. 1020, San Salvador • www.utec.edu.sv