

La globalización neoliberal en El Salvador

Un análisis de sus impactos e implicaciones





Financiadores:



Ajuntament de Barcelona

Comissió Barcelona Sòlidària



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

**Gabinet de Relacions
Internacionals**



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques
Secretaria de Cooperació Exterior
**Agència catalana de Cooperació
al Desenvolupament**



Ajuntament de Barcelona

Participació, Solidaritat
i Cooperació

En convenio con:



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria General de Joventut





AUTOR

Raúl Moreno

Economista, catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador y presidente del Centro para la Defensa del Consumidor de El Salvador

Primera edición,
Barcelona, diciembre 2004

Editado por Fundación Món-3

Grafismo y maquetación:
Fundación Tam-Tam

Papel reciclado y ecológico

Deposito legal:
ISBN:

**LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN EL SALVADOR
UN ANÁLISIS DE SUS IMPACTOS E IMPLICACIONES**

INDICE

PRESENTACIÓN	[7]
INTRODUCCIÓN	[9]
PRÓLOGO	[11]
LOS SIGNOS DE LA «GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL» EN EL SALVADOR	[15]
1. El contexto en que se asoma la globalización neoliberal	[15]
1.1. La fase previa a los Acuerdos de Paz	
1.2. Los Acuerdos de Paz y el dismantelamiento del Estado salvadoreño	
2. Las principales reformas económicas e institucionales	[19]
2.1. La «modernización» del Estado: la contracara de la privatización	
2.2. La apertura del sector externo y el fomento de la inversión extranjera	
2.3. «Disciplina fiscal» a costa de los pobres	
2.4. La flexibilización del mercado laboral y la precarización del empleo	
2.5. El sesgo financiero de la política económica salvadoreña	
EL BINOMIO COMERCIO-INVERSIÓN: CLAVE DE LA «GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL»	[38]
1. La cuña del comercio-inversión en el proceso de acumulación del capital	[38]
2. El TLC CA-EU: un instrumento idóneo para las transnacionales estadounidenses	[42]

LA CARGA DE LA «GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL» EN LA COTIDIANEIDAD DE LOS SALVADOREÑOS Y SALVADOREÑAS	[51]
1. Los impactos socio-económicos del «ajuste estructural»	[51]
I.1. Crecimiento insostenible, raquítico y mal repartido	
I.2. Una reforma fiscal para las empresas y los empresarios	
I.3. Exportando gente, maquila y café para importar maquinaria y químicos	
I.4. La téttrada bancaria que castiga al sector real	
I.5. El imán de la inversión: la precarización del empleo	
I.6. La «in-capacidad» adquisitiva de los salarios	
I.7. Servicios públicos: de derechos a mercancías	
I.8. Menos «pasteles» y peor repartidos	
I.9. La insustentabilidad del crecimiento	
2. Las amenazas del TLC CA-EU para El Salvador	[74]
NOTAS	[79]

SIGLAS

ADPIC: Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio

AGCS: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (o GATT por sus siglas en inglés)

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista

BFA: Banco de Fomento Agropecuario

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CEL: Compañía Eléctrica del Río Lempa

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones

CNUDMI: Comisión de Naciones Unidas para el Arreglo Mercantil Internacional

CTE - ANTEL: Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

EEUU: Estados Unidos de América

FMI: Fondo Monetario Internacional

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

HIPC: Heavily Indebted Poor Countries.
(En castellano: Programa para Países Pobres Altamente Endeudados).

ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IED: Inversión Extranjera Directa.

INAZUCAR: Instituto Nacional del Azúcar

INCAFE: Instituto Nacional del Café

INTEL: Internacional de Telecomunicaciones S.A. de C.V.

IPC: Índice de Precios al Consumidor

IRA: Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA)

ISI: Industrialización Sustitutiva de Importaciones

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social

ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IVU: Instituto de Vivienda Urbana

LZFRF: Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales

OMC: Organización Mundial de Comercio

PAE: Programa de Ajuste Estructural

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PEA: Población Económicamente Activa

PEE: Programa de Estabilización Económica

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de la Naciones Unidas
para el Desarrollo

PPP: Plan Puebla Panamá

SAFI: Sistema de Administración Financiera Integrada

SGP: Sistema Generalizado de Preferencias

SIGET: Superintendencia General de Electricidad
y Telecomunicaciones

TBI: Tratados Bilaterales de Inversión

TESAL: Telefónica Móviles de El Salvador

TLC CA-EU: Tratado de Libre Comercio
entre Centroamérica y Estados Unidos
(o CAFTA por sus siglas en inglés)

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América
del Norte (o NAFTA por sus siglas en inglés)

TLCTN: Tratado de Libre Comercio entre los países
del Triángulo Norte de Centroamérica y México

PRESENTACIÓN

En los medios de comunicación y ante la opinión pública la globalización o mundialización se ha convertido en «el» tema de nuestros días. Supone un cambio en las reglas del juego económico con unas implicaciones sociales y políticas de muy amplio alcance. Está alterando las pautas de la división internacional del trabajo de una forma que en el mundo industrializado parece que sólo acertamos a discernir ante episodios de deslocalización. Y, por supuesto, es tema de ferviente controversia, habiendo servido para volver a catalizar en el movimiento antiglobalización a una gran parte de los planteamientos progresistas. Desde mi perspectiva, se está reproduciendo a escala mundial —a escala global— el gran debate que se tuvo al nivel de cada estado durante los siglos XIX y XX acerca de la necesidad de establecer mecanismos políticos y sociales que regulen y contrarresten los efectos del libre juego de los mercados, siendo difícil evitar la percepción de que, al menos por ahora, la globalización está siendo la coartada de los poderes económicos para evadir o eludir las intervenciones públicas en economía tan laboriosamente creadas en los ámbitos estatales en las últimas décadas, y que en Europa conocemos como Estado del Bienestar.

El análisis de casos concretos, como el de El Salvador, permite contrastar el funcionamiento efectivo de los mecanismos de la globalización. Con algunas lecciones claras. Esta globalización perpetua la desarticulación de

la economía y la sociedad. Esta globalización agrava las tensiones generadas por una desigual distribución de la renta especialmente lacerante. Esta globalización, en contextos como el salvadoreño, agrava los temas de pobreza y exclusión social y política. Queda para otros foros comparar estos resultados con los que se producen en otros ámbitos, pero no puede dejar de apuntarse que incluso en países del «primer mundo» como Estados Unidos los problemas de creciente desigualdad y exclusión parecen ampliarse.

Si bien no es fácil discernir en el caso de El Salvador las «responsabilidades» internas y globales en los problemas económicos y sociales, sí parece que se retroalimentan. Por ejemplo, la necesidad de una apuesta mucho más fuerte por las dimensiones básicas del capital humano —sanidad y educación para todos— son pre-requisitos de un progreso económico y social que tropieza con dificultades internas y con una globalización que no solo no genera los incentivos adecuados sino que parece perpetuar mecanismos de pobreza y exclusión.

Analizar esta realidad y articular mecanismos de cooperación que contribuyan a tratar de cambiarla es un imperativo moral. Ningún esfuerzo en esta dirección es inútil, por modesto que pueda parecer. Porque al final, en un mundo global, no puede ser considerado una paradoja afirmar que los problemas de El Salvador son

más que nunca los problemas de todos, entre otras razones, porque las fuerzas que actúan en El Salvador son las fuerzas globales que tarde o temprano, en cuantía creciente, nos acaban afectando e implicando a todos.

Joan Tugores i Ques

Rector de la Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN

Desde hace dos décadas, lo que se viene llamando la «globalización» ha transformado radicalmente los contextos del quehacer económico y social a escala no sólo internacional, sino también nacional. La globalización, en su dimensión ideológica, ha supuesto un discurso según el cual no hay desarrollo o crecimiento posible fuera de ella, no hay esperanza para los pueblos que se aislen o que no apliquen las políticas de inserción en lo que se quiere presentar como un camino espectacular hacia el bienestar y la abundancia, basados en la revolución tecnológica de la digitalización, la biogenética y los nuevos materiales. El complejo «tele-info-computrónico» sirve de sostén a estas nuevas promesas, que se hacen a una humanidad exhausta de trabajo precario mal pagado, con múltiples conflictos violentos, en la que la pobreza humana adquiere unas dimensiones que superan con mucho la mera insuficiencia de ingreso, y donde las desigualdades entre países y entre grupos sociales no sólo se expanden sino que se profundizan.

Existe también una dimensión política de la globalización, que consiste en los programas de actuación que, a través de los organismos internacionales tales como el FMI, el BM, la OMC, etc., se imponen a las economías nacionales para poner al servicio del capitalismo global la explotación rentable de todos los activos materiales e inmateriales posibles. La apertura, la desregulación, la privatización y el ajuste se han convertido en la agenda de las políticas económicas en cualquier tipo de país,

como una doctrina (neoliberal) que no cabe cuestionar (sintomáticamente, dicha doctrina surgió formulada como el Consenso de Washington). A veinte años vista, los efectos de la misma han sido devastadores, desastrosos, en los países de capitalismo periférico. Las únicas economías que han resistido las crisis productivas, comerciales y financieras recurrentes han sido, en el este asiático, las que más se han resistido o ni siquiera han aplicado las «recetas» de tal catecismo. Pero el aumento de la pobreza, la inestabilidad, la precariedad y la fragilidad económica (tanto a nivel micro, familiar, como a nivel macro, de lo nacional), con sus secuelas de inseguridad social y política, de malgobierno y deslegitimación, han barrido la mayor parte del mundo, y muy especialmente a América Latina.

Y dentro de América Latina, sus países pequeños, como los de Centroamérica, son uno de los exponentes más claros de ese fracaso. En unas economías reducidas, e históricamente sometidas a la división internacional del trabajo de carácter imperialista (que las insertaba en la economía mundial como economías primario-exportadoras, especializadas y extravertidas), las nuevas promesas de la globalización podían haber ofrecido ejemplos de cumplimiento. Pero lejos de la consecución del progreso y bienestar para sus pueblos, lo que sí se ha cumplido ha sido la extensión real del capitalismo global: la inserción de las economías centroamericanas como productoras a bajo salario en la industria maquiladora

—por definición extravertida—, la profundización de la desigualdad, el enquistamiento del endeudamiento externo, y, algo que conoce la reciente historia de España muy bien, la expulsión de una ingente cantidad de fuerza de trabajo como emigrante hacia su Norte.

El libro de Raúl Moreno se centra en el caso concreto de El Salvador; y explica muy clara y convincentemente qué significa contextualizar el análisis de una economía pequeña y de capitalismo periférico en el capitalismo global. En la medida en que las economías más débiles son las más inermes ante las políticas de la globalización, la de El Salvador ejemplifica perfectamente los resultados de las mismas: la industria maquiladora (extravertida) y las remesas de los emigrantes se convierten en los principales mecanismos de la dinámica económica; la incapacidad adquisitiva de los salarios se acompaña de la insostenibilidad social, con la caída o encarecimiento de los servicios públicos por las políticas de ajuste estructural; la «maquilización» de las relaciones laborales supone la precarización y vulnerabilidad medioambiental; etc. Todo ello integrado, además, en el marco «constitucional» del capitalismo global como es el Tratado de Libre Comercio de Centro América con Estados Unidos, que adelanta lo que ALCA significaría para el conjunto del continente: «el

gobierno estadounidense logra con este tratado afianzar una franja del continente para su proyecto anexionista, abriendo el mercado para sus empresas sin el ‘riesgo’ de las regulaciones estatales’...» que son las únicas que, por otra parte, pueden permitir un control democrático.

Por esto último, por la necesidad democrática del conocimiento y el análisis, son especialmente importantes los estudios como el de Raúl Moreno, porque sirven de aviso y denuncia de la realidad de la globalización, desentrañando las consecuencias concretas de la etérea fortuna que se promete con el catecismo del Consenso de Washington. Y aparece entonces lo que es su verdadera naturaleza: una impresionante estrategia para revertir a favor del capital global y local los recursos públicos y privados, de la Naturaleza y del trabajo humano, en todo el planeta.

Esta apuesta tan turbadora y a gran escala del capital exige también respuestas globales desde lo concreto y lo local. Generar y multiplicar las resistencias al proyecto del capitalismo global es hoy por hoy la única esperanza de un futuro de desarrollo humano y sostenible, y para sustentar estas resistencias son indispensables elementos de diagnóstico y difusión como la presente obra.

Javier Martínez Peinado

Presidente de MON-3

Profesor de Economía Mundial de la Universidad de Barcelona

PRÓLOGO

La historia económica de El Salvador, al igual que el conjunto de pequeñas economías centroamericanas, se caracteriza por la dependencia y la subordinación a la economía mundial. La estructura productiva salvadoreña ha estado secularmente determinada por y para el mercado internacional, reproduciendo en el tiempo un sistema económico volcado «hacia fuera», frágil, altamente vulnerable e incapaz de resolver la profunda debilidad de su mercado interno.

Desde el origen de la República hasta la actualidad, se pueden constatar recurrentes fracasos y enormes carencias en las políticas económicas destinadas a fortalecer una estructura productiva nacional, que pudiera superar la desarticulación y la poca complementariedad de las actividades productivas. De igual manera, en las diferentes etapas de la historia salvadoreña, la producción exportable ha sido establecida por los países demandantes, no sólo para determinar el tipo de mercancía que había que producir para la exportación, sino también cuál sería su precio y su calidad.

Primero fue la fugaz inserción externa de la economía salvadoreña —durante el siglo XIX— como exportador de añil¹ para teñir las telas inglesas; unas décadas después, como productor y exportador de café hacia Europa y Estados Unidos —actividad que le imprime el sello de economía capitalista dependiente²—, pasando por su incipiente y tardío proceso de industrialización durante los

años sesenta del siglo pasado; hasta la actualidad, en que los dos principales renglones en la generación de divisas lo constituyen las remesas familiares³ y la exportación de maquila —principalmente textil y de confección—.

Las relaciones de dependencia de las economías centroamericanas se reafirman y fortalecen, perpetuándose, en las últimas décadas, no sólo por la actual configuración del comercio mundial que favorece las transacciones de productos con alto contenido tecnológico (robótica, informática, nuevos materiales, biogenética), en detrimento de los flujos de productos primarios o de algunas manufacturas en que se han especializado los países centroamericanos; sino, también, por el progresivo deterioro en los términos de intercambio, dado que los precios de las exportaciones de Centroamérica han descendido significativamente en relación con el precio de los productos que ésta compra a los países industrializados.

A tales asimetrías en las relaciones comerciales habría que añadir dos factores que resultan claves para comprender el afianzamiento y la consolidación de las relaciones de subordinación de los países centroamericanos en las últimas décadas. Por un lado, la significativa traslación de los flujos financieros hacia la región, bajo la modalidad de préstamos no concesionales; y por otro lado, la presencia cada vez más fuerte de inversión extranjera directa en el control de sectores altamente rentables y estratégicos, como son los servicios públicos.

La insuficiencia de recursos financieros domésticos y la inserción externa dependiente plantea, para los países centroamericanos, la necesidad de recurrir a la financiación externa como medio para realizar sus actividades económicas. Esta realidad conllevó un acelerado proceso de endeudamiento externo que produjo una crisis durante los años ochenta,⁴ cuando el monto de la deuda, las tasas de interés y las condiciones de pago vigentes resultaban inadmisibles para hacer frente a los compromisos contraídos por los gobiernos años atrás.

Para evitar el colapso del sistema financiero internacional, los organismos financieros internacionales se decantaron por la renegociación de la deuda externa, dadas las serias dificultades de los países deudores para hacer frente a sus obligaciones. La posibilidad de los países endeudados de reestructurar la deuda y tener acceso a más financiamiento se condicionó a llevar a cabo en sus economías un ajuste estructural, determinado linealmente por un paquete de reformas económicas e institucionales, contenidas en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y en los Programas de Estabilización Económica (PEE), definidos para tal efecto por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), respectivamente.

El ajuste estructural no sólo pretendía liberar los recursos financieros domésticos para hacer frente al pago de la deuda, a través del reiterado planteamiento de «vializar la Balanza de Pagos»; sino, principalmente, crear un cuerpo de políticas económicas y reformas instituciona-

les —contenidas en el Consenso de Washington⁵—, cuyo propósito fundamental fue el de generar, con la implementación de estas medidas, las condiciones óptimas para la acumulación del capital a un nivel planetario.

El Estado Nacional constituye un importante obstáculo para la expansión del capital transnacional; así pues, su debilitamiento y anulación también se impulsa en las mismas reformas institucionales contempladas en los PAE-PEE. Se hace tangible cómo la reducción de las competencias del Estado y la eliminación de sus funciones económicas, junto a la desregulación de la economía crean un marco propicio que permite la expansión de las corporaciones transnacionales en el plano global.

Centroamérica no ha estado al margen de esta oleada de reformas económicas e institucionales y, con su implementación, se ha consolidado aún más el carácter dependiente de sus economías. Desde los años noventa, los gobiernos vienen impulsando amplios procesos de privatización de las empresas públicas y de los activos del Estado, bajo la modalidad de «programas de modernización», a partir de los cuales se ha posibilitado la traslación de los servicios —públicos y de utilidad pública— a la esfera del mercado, bajo el control de monopolios transnacionales.

De la misma manera, la desregulación de la economía ha llevado en Centroamérica a flexibilizar el mercado laboral y a la consiguiente precarización del empleo, situación que es utilizada por los gobiernos como imán

para la atracción de los inversionistas extranjeros; los aranceles han ido reduciéndose aceleradamente de manera unilateral, afectando negativamente la producción nacional y los términos de intercambio; y la Inversión Extranjera Directa (IED)⁶ ha encontrado en la región, además de una amplia gama de incentivos fiscales, la total permisividad de los gobiernos frente a violaciones laborales y ambientales, y un marco jurídico que la protege y provee de mecanismos de resolución de controversias para demandar a los Estados ante el riesgo de verse afectados por la puesta en práctica de cualquier política pública.

El creciente poder de las empresas transnacionales, el cual se ejerce directa e indirectamente —a través de los gobiernos de los países industrializados, las instituciones financieras internacionales y los organismos multilaterales—, ha configurado un contexto internacional dominado por poderes supraestatales, alejados de la ciudadanía y de su control democrático, que definen normativas de obligado cumplimiento y aplicación planetaria.

En este sentido, la ejecución de las reformas neoliberales condicionadas a los préstamos otorgados a los gobiernos de la región por parte del BM, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se potencian en este nuevo escenario a través de una vía más enérgica: a través de los acuerdos y tratados internacionales que, con carácter multilateral, dan cuerpo a la Organización Mundial del Comercio (OMC), a los acuerdos regionales —como el Área de Libre Comer-

cio de las Américas (ALCA)— y a los acuerdos bilaterales —como los Tratados de Libre Comercio (TLC) y Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)—.

Todos los acuerdos y tratados internacionales se convierten —en la mayoría de los países— en ley de la República una vez ratificados por el órgano legislativo, lo cual los ubica en una jerarquía jurídica tal que sólo estarían subordinados a la Constitución⁷, puesto que su letra es imperativa sobre toda la legislación secundaria. Siendo así, las políticas y reformas neoliberales contempladas en esos acuerdos y tratados adquieren el carácter de ley, superando el estatus anterior de una condicionalidad ligada a un préstamo.

El predominio del poder económico de las corporaciones transnacionales se expresa llanamente en la configuración de una normativa y reglamentación construida a «su medida» y con aplicabilidad planetaria, una especie de Constitución del planeta, que está contenida en los acuerdos de la OMC, y que amenaza con ampliar más sus privilegios para transformarlos en derechos, a través de tratados bilaterales y regionales como los TLC y el ALCA.

El presente documento pretende «bajar» a la realidad salvadoreña el fenómeno histórico de la globalización neoliberal, identificando las formas concretas en que ésta se expresa e ilustrando las principales implicaciones sociales y económicas que, directa e indirectamente, ha generado y continúa generando entre la población y en la economía nacional.

Para ello, se retoma el período de reformas neoliberales, que da inicio con las primeras privatizaciones marcadas por el ajuste estructural —en 1990— hasta la ola de tratados bilaterales que llegan al 2004. En el primer apartado, se exploran las condiciones históricas en las que asoma el proceso de globalización neoliberal en El Salvador y las principales reformas económicas e institucionales de la década que responden a la lógica de acumulación del capital en la región y, concretamente, en el país.

En un segundo apartado, se analiza la reafirmación de la inserción dependiente de la economía salvadoreña, a través de una «ola» de tratados y acuerdos de comer-

cio e inversión que los gobiernos de la región han «negociado», favoreciendo la penetración y el desempeño del capital transnacional. Para ello, la atención se centra en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC CA-EU).

Y finalmente, el tercer apartado hace visibles las principales repercusiones sociales, económicas y ambientales que este proceso ha generado, procurando aterrizar del análisis macro hasta una dimensión micro, en la que se hacen tangibles las implicaciones que la globalización tiene en la cotidianidad de las personas y en el funcionamiento de las empresas.

LOS SIGNOS DE LA «GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL» EN EL SALVADOR

I. El contexto en que se asoma la globalización neoliberal

I.1. La fase previa a los Acuerdos de Paz

El Salvador padeció durante casi cinco décadas una férrea dictadura militar, que se instala bajo el mando del general Maximiliano Hernández Martínez (1923-1944), responsable de las acciones represivas que sofocaron el levantamiento de 1932 y que derivaron en una cruenta masacre de indígenas, campesinos y personas trabajadoras. Desde la dictadura de Hernández Martínez, los sucesivos gobiernos militares asumieron la conducción del proyecto económico y político de la oligarquía agroexportadora, a partir de una alianza ejército-oligarquía.

Durante este período, la producción agropecuaria destinada principalmente para la exportación se realizaba en latifundios ubicados, por lo general, en las mejores tierras; los terratenientes gozaban de acceso al crédito, a las mejores vías de transporte y a las técnicas más desarrolladas disponibles en el país. En contrapunto, el cultivo de granos básicos dirigido al consumo interno, estaba en manos de campesinos y pequeños agricultores, presentaba un mayor atraso técnico y bajos niveles de productividad; aunque en la práctica ayudarían considerablemente a elevar el nivel de empleo, valor agregado, y, en alguna medida, los salarios rurales.

El régimen de propiedad y de tenencia de la tierra se ha caracterizado históricamente por su alta concentración: la mayor parte de la tierra disponible para la agricultura era propiedad de un reducido grupo de terratenientes, mientras que el grueso de la población rural carecía en absoluto de propiedad sobre la tierra. Esta situación tiene una clara incidencia en la generación de pobreza, en la precarización del nivel de vida y en el atraso social que secularmente ha padecido la población rural; y sus implicaciones se extienden hacia la configuración de un sistema político autoritario que sistemáticamente niega los derechos y libertades democráticas de la población.

Pese a que en los años sesenta se implementa un incipiente proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) «tropicalizado» y de corte autoritario, éste no consiguió desarrollar los mercados internos y «el país continuó padeciendo una enorme dependencia externa, desestructuración del aparato productivo y elevados grados de concentración del poder y de la riqueza; además, las redes de protección social (seguridad social y pensiones) que se crearon por estos años, resultaron ser precarias e insuficientes para responder a las expectativas de la población».⁸

La presión de los sectores sociales reivindicando sus demandas colapsó la capacidad de respuesta del Estado militarista, el cual se decantó por agudizar el autoritaris-

mo y la represión que abrió un período de fuerte agitación y organización social. El cierre de los escasos espacios democráticos y los recurrentes fraudes electorales generaron un fuerte descontento y frustración entre la población, además de la generalización de la desconfianza y el descrédito de la vía electoral como alternativa para alcanzar el poder por la vía pacífica.

En octubre de 1979, un grupo de militares y civiles instauraron la primera Junta Revolucionaria de Gobierno, para poner fin a la fase de dictaduras militares; no obstante, este proyecto se vio fracasado en pocos meses al no coincidir con los intereses del grupo hegemónico. Con el fracaso de la primera Junta se formalizó la alianza entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Napoleón Duarte, dirigente histórico del PDC, integra la tercera Junta, para impulsar un proyecto reformista combinado con una cruenta represión. Así, mientras el gobierno era conducido por el PDC, el poder real estaba en manos de la oligarquía y del sector más retrógrado del ejército.

Durante el período de 1980 a 1992, la economía salvadoreña entró en franco proceso de estancamiento, el país se encontró sumido en una guerra civil y padeció una situación de economía de guerra que significó un agravamiento de los problemas económicos y sociales: procesos inflacionarios, incremento del déficit comercial y pobre desempeño del sector externo; crisis del sistema bancario, desequilibrios fiscales, estancamiento y

deterioro del sector productivo; fuerte crecimiento del desempleo, precarización de las condiciones de vida de la población, incremento de la pobreza, desmejora en indicadores sociales (salud, vivienda, educación) y del nivel de vida de la población.

El Estado salvadoreño asumió un rol contrainsurgente con la alternancia de dos partidos políticos en el gobierno comprometidos en ese proyecto: el PDC primero y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) después. En una cruzada iniciada por Reagan para derrotar la expansión del «comunismo internacional», la administración estadounidense destinó centenas de millones de dólares para financiar una estrategia de contrainsurgencia que combinaba las reformas con fuertes campañas militares.⁹

Mientras el ejército salvadoreño elevó considerablemente el número de efectivos, así como su poder de fuego, llegaron descomunales operativos militares con apoyo aéreo y de artillería, y bajo la estrategia de «tierra arrasada», se llevaron a cabo numerosas masacres en contra de la población civil.¹⁰ Por otra parte, las fuerzas guerrilleras del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) buscaban desgastar al ejército y paralizar la economía, generando gradual y progresivamente las condiciones para una ofensiva general que llevara a derrocar al gobierno; sus acciones se dirigían a sabotear la infraestructura vial y eléctrica del país, así como defender las posiciones en las que se había consolidado después de varios años de guerra.

En este contexto no se visualizaba la derrota de ninguna de las fuerzas en contienda, razón por la cual la solución militar al conflicto se fue disipando y, gradualmente, cobró fuerza una salida política negociada del conflicto, que años más tarde —después de la ofensiva «Hasta el Tope», de noviembre de 1989—, dio paso a la finalización de la guerra con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, en el Castillo de Chapultepec, México.

1.2. Los Acuerdos de Paz y el desmantelamiento del Estado salvadoreño

La firma de los Acuerdos de Paz condujo a la desmilitarización de la sociedad y al impulso de algunas reformas políticas, que permitirían iniciar un proceso de «democratización» que enrumbara al país hacia la construcción de un «Estado de Derecho».

Paradójicamente, los temas centrales de la agenda económica y social —sobre los cuales no hubo consenso político— fueron obviados de las negociaciones, dejando al margen de los Acuerdos de Paz las históricas causas estructurales que anidaron la guerra; con lo cual se desperdició la oportunidad de avanzar en un auténtico proceso de democratización, basado en principios de justicia y equidad.

Como parte de las reformas políticas llevadas a cabo a raíz de los Acuerdos de Paz, se desmovilizaron las fuerzas guerrilleras y desaparecieron los «cuerpos de seguridad», se crearon nuevas instituciones como la Procu-

raduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y el Consejo Nacional de la Judicatura; además, el FMLN pasó a integrar el grupo parlamentario, y, años más tarde, el gobierno en los municipios más importantes del país.

Mientras se abría en El Salvador un proceso de «transición hacia la democracia», y de manera simultánea, la primera administración del gobierno de ARENA impulsaba un conjunto de reformas económicas e institucionales que buscaban el desmontaje del Estado a través de la reducción de sus competencias en la actividad económica, cada vez más erosionadas con los procesos de desregulación y privatización que comienzan a desarrollarse desde 1989.

En este sentido, la década de los noventa abre con dos procesos paralelos que se impulsan en carriles distintos: por un lado, el fortalecimiento de un marco jurídico-institucional que garantice los derechos civiles y políticos de las personas, lo que permite imprimirle al país la viñeta de gozar de un «Estado de Derecho»; y por el otro, la aplicación de los PAE y PEE, a partir de los cuales se hace más evidente el incumplimiento y la violación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), constitucionalmente establecidos en El Salvador.

Las escasas expectativas de consolidar una democracia real en El Salvador a partir de estos procesos, fueron fielmente recogidas por personeros del BM y del BID, para quienes en ningún momento la democratización

política en El Salvador prometía ni mucho menos obligaba a un proceso similar en el plano económico, sino que debía enrumbar la dinámica nacional según los lineamientos impuestos por los PAE.¹¹

La base de sustentación teórica de los PAE-PEE es frágil e inconsistente, están inspirados en planteamientos ideológicos y discursivos que pretenden dar coherencia a una gama de argumentaciones extraídas de diferentes enfoques,¹² cuyos supuestos son irreales y su estructuración resulta ser contradictoria.

Lo que se visibiliza en el discurso neoliberal es la «ineficiencia natural» del Estado, las «distorsiones» ocasionadas por la intervención pública en los mercados y el «desincentivo» que entraña para el «sector productivo» cualquier tipo de regulación estatal; de lo cual se desprende una furibunda crítica al Estado y su consiguiente «satanización», que se contrapone a la fe ciega en la «supremacía moral del mercado» y la «sacralización de la iniciativa privada».

En el centro de la apología neoliberal se encuentra la necesidad de justificar la reducción de las competencias del Estado y la modificación de su rol en la economía; en ese sentido, se identifica al Sector Público no Financiero como fuente generadora de inestabilidad macroeconómica, razón por la cual desde esa perspectiva tendría sentido avanzar en la reducción del gasto público, elevar los ingresos tributarios —principalmente impuestos indirectos— y contribuir a la disciplina fiscal liberando al Estado de la «pesada carga» que suponen las empresas públicas más rentables.

La modificación del rol y de las competencias del Estado constituye un elemento fundamental en el proceso de acumulación del capital a escala global, cosa que, dicho sea de paso, los PAE-PEE abordan muy eficientemente. Esto ha permitido no sólo que las empresas transnacionales adquirieran los activos y empresas públicas a «precios de liquidación», sino que también pasaron al control monopólico de servicios públicos y servicios de utilidad pública, otrora proveídos por las empresas del Estado.

El propósito neoliberal no terminó con la traslación de las empresas públicas a las corporaciones transnacionales; era preciso avanzar en la supresión de cualquier regulación estatal que afectara al óptimo funcionamiento del capital privado, clave en su proceso de acumulación. Los PAE-PEE abrieron un abanico de medidas tendientes a la liberalización de los precios y a la desregulación de la economía: los precios de los bienes de consumo básico comenzaron a «danzar al son» de los especuladores, los salarios se flexibilizaron —a la baja, naturalmente— para acercarse a sus «niveles de equilibrio», las tasas de interés escalaron tanto que el crédito productivo se desplomó, los aranceles fueron desapareciendo —al margen de cualquier negociación comercial— para configurar un sector externo abierto, y la IED en forma de maquila se anidó en el país, gozando de impunidad ante los casos de violaciones a los derechos laborales y afecciones al medio ambiente.

La aplicación de los PAE-PEE observó con bastante fidelidad la letra de los programas, salvo en algunas áreas, como la política cambiaria, donde se «tropicalizó» la rece-

ta neoliberal para responder exclusivamente al interés de un reducido núcleo empresarial salvadoreño, representado en el gobierno. En este sentido, vale destacar que dichas reformas económicas e institucionales no sólo han beneficiado al capital transnacional, como es el caso del proceso de re-privatización de la banca, mediante el cual el Estado sanea la cartera morosa de los bancos estatales para, posteriormente, ser entregados al grupo de familias que actualmente controlan el sector bancario y las mayores empresas no financieras salvadoreñas.

La consolidación del núcleo hegemónico empresarial salvadoreño¹³ le imprime un sello patrimonialista a la gestión del Estado durante las tres administraciones de ARENA (1989-2004). A lo largo de dicho período se hace tangible el sesgo pro-empresarial de sus políticas públicas y el franco interés del gobierno por privilegiar a las empresas insignias del núcleo hegemónico, en la medida en que esto no vaya en desmedro de los intereses de las corporaciones transnacionales.

Con las reformas económicas e institucionales de inicios de 1990 se asoma en El Salvador una globalización que busca ante todo erosionar el Estado nacional; que crea las condiciones idóneas para la instalación de la inversión extranjera y el control de áreas importantes en el sector servicios por parte de corporaciones transnacionales; que va moldeando un marco jurídico supranacional fuera del alcance de las instituciones nacionales y de la ciudadanía; y que alinea a los gobiernos en la lógica del «libre comercio» como la panacea para los históricos problemas domésticos.

2. Las principales reformas económicas e institucionales

2.1. La «modernización» del Estado: la contracara de la privatización

La reforma del Estado salvadoreño ha sido una pieza clave en el contenido de los préstamos de ajuste estructural, y su propósito se ha centrado en tres planos: la reestructuración de la burocracia estatal, para hacerla más eficiente y reducir sus costes; la traslación de aquellos activos y funciones relacionadas con el suministro de servicios públicos que el sector privado pudiera asumir de manera rentable; y la contribución al establecimiento de los marcos institucionales, legales y regulatorios que fomenten la inversión privada.

A través de diversos préstamos del BM y del BID, se propició un Programa de Modernización del Sector Público en el cual se mezclaban medidas para la reforma de la administración pública (reestructuración de algunos ministerios, la implementación de un nuevo Sistema de Administración Financiera Integrada —SAFI—, reforma de la administración tributaria y aduanera y reformas al sistema de servicio civil de los empleados públicos) con la privatización de las empresas estatales y de algunos servicios que, según estas instituciones financieras, el gobierno estaría prestando inadecuadamente, con lo cual se restringía el crecimiento del sector privado, se limitaba la ampliación de la infraestructura y la atracción de oportunidades para la inversión extranjera.

El Programa de Modernización del Sector Público definido por Cristiani, fue retomado en la segunda administración de ARENA (1994-1999). En 1995 se crea por Decreto Ejecutivo la Comisión para la Modernización del Estado,¹⁴ cuyos objetivos buscaban: 1) reorientar el papel del Estado hacia actividades que le corresponden en una economía de mercado; 2) cambiar la cultura de la Administración Pública para orientarla hacia valores de servicio al público, transparencia y responsabilidad; 3) incrementar cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública; y 4) lograr el funcionamiento de mecanismos de control social sobre los productos y decisiones de la Administración Pública.

El primer paso concreto para la modernización del Estado fue la aprobación de la Ley Temporal de Compensación Económica por Servicios Prestados en el Sector Público,¹⁵ conocida popularmente como «Ley de Retiro Obligatorio», con la cual se suprimieron 14.000 plazas del sector público, consideradas como «innecesarias». Esta decisión no ha contribuido a redimensionar el tamaño del Estado, ni los montos del gasto corriente destinados para sueldos y salarios, pues el número de plazas de la Administración Pública sigue siendo significativo y continúa creciendo.

La Comisión de Modernización del Estado vio fracasados sus objetivos. Basta considerar la escasa cobertura, la precaria calidad e ineficiencia de los servicios públicos y las acciones de la Administración Pública. Resulta audaz sólo el pensar en la posibilidad de que se dispongan de mecanis-

mos de contraloría ciudadana sobre los productos y decisiones de la Administración Pública, y menos que se atisben cambios en la cultura de los funcionarios públicos.¹⁶

En la práctica, la llamada «modernización del Estado» se redujo a la supresión de algunas dependencias de las Administraciones Públicas y al consiguiente despido de miles de trabajadores y trabajadoras; pero principalmente, a la sustitución de los monopolios públicos por monopolios privados —controlados por empresas transnacionales— en la prestación de servicios públicos. Pese a que en la retórica neoliberal se plantea la búsqueda de la «modernización», durante este período se mantiene y profundiza la ineficiencia y mala calidad de los servicios públicos que prestan las empresas estatales, como recurso justificativo para proceder a su privatización —tales son los casos de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)—.

La escasa capacidad del Programa por lograr una Administración Pública más eficiente, transparente y responsable, contrasta con el notable avance en su propósito de privatizar los servicios públicos; lo cual evidencia que la llamada «modernización del Estado» fue más bien el pretexto para introducir un proceso de venta y traslación de las empresas públicas a manos privadas.

En 1990 da inicio la *primera generación de reformas* con la re-privatización del sistema bancario salvadoreño. Para ello se aprueban cambios en la legislación financiera vigente hasta 1989, con el propósito de establecer un nuevo marco

jurídico en el cual el Estado procede a sanear la cartera de créditos a través de una bolsa que posibilitaría el financiamiento de los bancos,¹⁷ los cuales fueron tomados por un reducido núcleo de empresarios, que en la actualidad configuran el núcleo hegemónico empresarial salvadoreño.¹⁸

Tabla I
Programas de medidas neoliberales en El Salvador

	Año	Medidas de contenido neoliberal
Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994)	1989	Privatización de las exportaciones del café (INCAFE) Privatización de las exportaciones de la azúcar (INAZUCAR)
	1990	Privatización del Hotel Presidente Privatización de la Banca Privatización de las importaciones de petróleo Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) Cierre del Instituto de Vivienda Urbana (IVU)
	1991	Privatización de algunas consultas externas del sistema de salud Liberalización del tipo de Cambio Privatización de la Investigación del café Implementación del Impuesto al Valor Agregado Reducción de aranceles
	1992	Privatización de la Escuela Nacional de Agricultura
	1995	Privatización de ingenios azucareros y plantas de alcohol
	1998	Privatización de la distribución de energía eléctrica Privatización de las telecomunicaciones Privatización del sistema de Pensiones Privatización de algunos servicios de hospitales públicos
	1999	Privatización del sistema de placas y licencias
	2000	Proceso de integración Monetaria (dolarización)
	2002	Concesión de seguridad y alimentación del Seguro Social Concesión de Puerto Concesión y venta de servicios de salud
	Presidente Francisco Flores (1999-2004)	

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el *Informe sobre Desarrollo Humano*. El Salvador, 2001, Cap. 4.

En esta fase de reformas también se afectaron actividades del comercio exterior, lo cual supuso privatizar el Instituto Nacional del Café (INCAFE), el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), los beneficios y la planta torrefactora de café y las importaciones de petróleo; se vendieron activos no financieros del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y el Hotel Presidente; se concesionó la administración de la Escuela Nacional de Agricultura y el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA); se cerraron instituciones públicas como el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) y el Instituto de Vivienda Urbana (IVU).

La *segunda generación de reformas* arranca con la privatización de los ingenios azucareros y las plantas de alcohol, las telecomunicaciones, la distribución de la energía eléctrica y la generación de energía térmica, la privatización de los fondos de pensiones, el sistema de placas y licencias de vehículos y la concesión de servicios de limpieza y seguridad en algunos hospitales de la red pública; así como una larga lista de servicios auxiliares en las Administraciones Públicas.

La *tercera generación de reformas* da inicio con la concesión de seguridad y alimentación en el ISSS, la concesión del puerto marítimo de Acajutla y la venta de servicios de salud. Esta fase, todavía pendiente de conclusión, prevé avanzar en la privatización de servicios públicos como la educación y la salud, servicios de utilidad pública como el agua, la generación hidroeléctrica y la transmisión eléctrica, a través de otros instrumentos complementarios a los PAE-PEE, como los TLC y los Acuerdos de la OMC.

Dos casos relevantes en el proceso de reforma del Estado son la privatización de la distribución eléctrica y de las telecomunicaciones. En ambos casos, después de un conjunto de reformas a los marcos jurídicos e institucionales, se procedió a la venta de las empresas públicas que fueron adquiridas por corporaciones transnacionales: AES Corporation, de Estados Unidos y Telecom, de Francia —respectivamente—, que actualmente operan en condición de monopolio.

En el caso del sector eléctrico, el BM impulsó el Programa de «Asistencia Técnica al Sector de Energía Eléctrica», financiado por el préstamo 3389-ES por un monto aproximado de US \$ 900 mil. Como parte del proceso de reforma, el primer paso consiste en crear las condiciones jurídicas e institucionales para proceder a la privatización; así, en 1996 se aprueba la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET),¹⁹ y en el mismo año también fue aprobada la Ley General de Electricidad.²⁰

Tabla 2
El Salvador: Empresas transnacionales operando en el sector eléctrico (2003)

Consortio extranjero	Empresa en el mercado nacional	Actividad Operación	Origen de la inversión	Inicio de operaciones
COASTAL Power Company	Nejapa Power	Generación térmica	EEUU	1994
AES-Corporation	AES-CLESA, CAESS, EEO y DEUSEM	Distribución y comercialización	EEUU	1998
Pennsylvania Power & Light/ PP&L	DELSUR	Distribución y comercialización	EEUU	1998
Duke Energy	Centrales térmicas: Acajutla, Soyapango y San Miguel	Generación térmica	EEUU	1999
Enel Group	Generadora Salvadoreña, GESAL	Generación geotérmica	Italia	2002

Fuente: Salazar, Ricardo (2003): *Informe sobre el estado de los servicios públicos en El Salvador*, p. 9, Centro para la Defensa del Consumidor, mimeo, San Salvador.

El siguiente paso para la reestructuración del sector eléctrico fue la venta propiamente de las empresas distribuidoras de energía eléctrica que hasta entonces se encontraban bajo el poder del Estado, a través de la Compañía Eléctrica del Río Lempa (CEL). Así, al término de enero de 1998 la venta de las cuatro empresas públicas ascendía a US \$ 586,1 millones: CLESA por US \$ 96,5 millones (propiedad de AES Corporation, Estados Unidos y EGLI, Bermuda); CAESS por US \$ 203 millones (propiedad de EDC, Venezuela); DELSUR por US \$ 180,1 millones (propiedad de PPL, Estados Unidos y EMEL, Chile); y EEO por US \$ 94 millones (propiedad de EDC, Venezuela).²¹

En la actualidad, AES Corporation es propietaria de cuatro de las cinco empresas distribuidoras de energía eléctrica en El Salvador y controla más del 80% de la distribución del sistema. A más de un lustro de reformas en el sector eléctrico, el control público de la capacidad instalada para la generación eléctrica ha pasado del 100% en 1998 a prácticamente la mitad (50,5%) en el 2003; además, la «modernización» ha conllevado un marcado control del sector por parte de cinco empresas transnacionales, de las cuales cuatro son de capital estadounidense.

Por otra parte, las reformas al sector eléctrico también contemplaron la creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) como ente controlador, con funciones de regulación y supervisión en el sector; sin embargo, su funcionamiento no ha respondido a los objetivos de su creación, ha jugado

un papel decorativo plegado a las decisiones de las transnacionales y en nada responde a los intereses de los usuarios de los servicios públicos.

En el caso de la telefonía, se decide privatizar la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), una empresa altamente rentable,²² con suficientes recursos como para reconvertirse en una empresa pública competitiva y capaz de proveer un servicio eficiente; sin embargo, la decisión fue justificada por la «ineficiente» operación estatal del servicio telefónico, así como por la poca capacidad del Estado para invertir en la tecnología punta que requiere el sector de telecomunicaciones, cuando era evidente que fue la falta de voluntad política del gobierno lo que provocó la creciente ineficiencia que serviría de justificativo de su privatización.

En el proceso de privatización de las telecomunicaciones primero se creó la SIGET y luego, para completar el marco regulatorio del sector, se aprobó la Ley de Telecomunicaciones en 1997.²³ La estatal se dividió en dos empresas: la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE-ANTEL), encargada de operar el servicio alámbrico, que comprendía básicamente toda la red de línea instalada y las centrales telefónicas; y la Internacional de Telecomunicaciones S.A. de C.V. (INTEL), que operó el servicio inalámbrico, que contenía la telefonía celular y servicios de radio localizados, entre otros.

Tabla 3
El Salvador: empresas transnacionales
operando en el sector telecomunicaciones (2003)

Actividad	Consortio extranjero	Control del mercado	Origen de la inversión
Telefonía fija	CTE-Telecom ²⁴	90%	Francia
	Telefónica Móviles ES	5%	España
Telefonía móvil	Telemóvil (Millicom International Cellular)	47%	Luxemburgo
	Telefónica Móviles ES	23%	España
	CTE-Telecom Personal	21%	Francia
Internet	Navegante	50%	Francia

Fuente: Elaboración propia en base al «Informe de Calificación de Riesgo» de Equilibrium S.A. de C.V.

La primera en venderse fue CTE-ANTEL, y la adquirió el consorcio ESTEL encabezado por la corporación France Telecom, que adquirió el 51% de las acciones por un valor de US \$ 275 millones; en esta adquisición se incluyeron los activos de la red fija de CTE (TELECOM) y una concesión de telefonía, mientras que el resto de las acciones quedó en propiedad del Estado (42,90%) y de algunos empleados y ex-empleados de ANTEL (6,10%). Luego, en 1998, Telefónica Móviles de El Salvador — TESAL— adquiere INTEL y entra a operar en mercado de las telecomunicaciones.

En la actualidad, el servicio de telecomunicaciones se encuentra dividido entre varias empresas privadas, la

mayoría de capital transnacional, que mantienen un control monopólico u oligopólico en las distintas áreas del sector; sin que el ente encargado de regular la provisión privada de este servicio de utilidad pública pueda garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas usuarias y consumidoras.

Con estos casos se evidencia cómo los procesos de reforma del Estado que impulsan las instituciones financieras internacionales a través del condicionamiento asociado a los préstamos que otorgan, constituyen un mecanismo muy efectivo que garantiza la penetración del capital transnacional para asirse del control de importantes sectores en las economías periféricas.

2.2. La apertura del sector externo y el fomento de la inversión extranjera

Aunque pudiera parecer una absurda pesadilla para alguien que recién despierta de un prolongado sueño, el gobierno de El Salvador —una pequeña economía periférica, con una estructura exportadora basada en productos perdedores: primarios y manufacturas de bajísimos contenidos tecnológicos, con una pobre capacidad competitiva y carente de políticas de apoyo para sus sectores productivos— emprende, a partir de 1989 y de manera unilateral, el camino de la apertura y desprotección de su sector externo a través de un acelerado proceso de desgravación arancelaria

Hay que tomar en cuenta que el orden económico internacional en que El Salvador se inserta fragmentariamente está dominado por un escenario proteccionista, en el cual las economías industrializadas mantienen —pese a su discurso de «libre comercio»— importantes barreras arancelarias y no arancelarias, que abrazan su producción agropecuaria, sus industrias nacientes y aquellas áreas consideradas como estratégicas. Tal asimetría, exacerbada por la falta de un trato preferencial para las economías periféricas y la desfavorable relación en los términos de intercambio para estos países, vuelve chocante e inaudita la decisión de apertura del sector externo asumida por las administraciones de ARENA.

La desgravación arancelaria en El Salvador da inicio en 1989, en un acelerado proceso que ha observado varias

modificaciones y atrasos, pero que finalmente condujo a una reducción del techo arancelario de 290% a 30% y elevó el piso de 0% a 5%. A partir de diciembre de 1996, las importaciones de bienes de capital y materias primas estarían exentas de impuestos (0% de arancel), mientras que el arancel para los bienes intermedios alcanzaría un rango entre 5% y 10% en julio de 1999. Ya en 1995 el arancel promedio no ponderado era de 10,1%.²⁵

Cuando las capacidades competitivas de las empresas nacionales son tan limitadas, como es el caso salvadoreño, la apertura externa se convierte en un factor más de desarticulación productiva y conlleva a una mayor concentración de los mercados, dado el predominio que ejercen las empresas extranjeras protegidas. La experiencia demuestra que la desprotección, en sí misma, no conduce a elevar las capacidades competitivas nacionales, más bien tiene una seria implicación en términos de promocionar la competencia desleal para los productos nacionales, quienes deben enfrentarse a productos subsidiados y libres de aranceles, lo cual muchas veces se traduce en su desplazamiento del mercado, y la consecuente quiebra de las empresas nacionales.

Esta situación se ilustra claramente a partir del caso de los productores de maíz mexicanos²⁶ a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con el TLCAN se culmina la liberalización del sector agropecuario²⁷ de México y se abre una masiva importación de maíz estadounidense, que invade el mercado mexicano a precios subsidiados y prácticamente libres

de arancel, los cuales resultan ser muy inferiores a los de la producción nacional. México pasa a importar más del 20% del consumo nacional y esto genera la quiebra de más de 2,5 millones de productores de maíz mexicanos, a quienes les resulta imposible enfrentar la competencia de los precios estadounidenses, siendo que un granjero de ese país recibe un subsidio que es 50 veces superior al ingreso anual de un productor chiapaneco.

Tabla 4
El Salvador:
Programa de desgravación arancelaria (%)

	1-12-96	1-7-97	1-1-98	1-7-98	1-1-99	1-7-99
Bienes de capital	0	0	0	0	0	0
Materias primas	0	0	0	0	0	0
Bienes intermedios (DAI 10%)	10	9	8	7	6	5
Bienes intermedios (DAI 15%)	15	14	13	12	11	10
Bienes intermedios (DAI 29%)	20	19	18	17	16	15

Fuente: Tomado de Moreno, Raúl (2000): *Reforma fiscal en El Salvador. Una exigencia impostergable*, p. 57, op. cit.

En el contexto de los acuerdos y tratados comerciales, también se hace evidente el craso error de asumir una política de desgravación arancelaria de manera unilateral, y no de forma negociada. La negociación del capítulo de «Acceso de bienes al mercado» del Tratado de Libre Comercio entre los países del Triángulo Norte de Centroamérica y México (TLCTN), ilustra lo absurdo de una negociación comercial que desde su inicio carece de sentido, pues una de las partes, El Salvador, llega a «negociar» con 0% de arancel en muchas partidas arancelarias frente a tasas mexicanas de hasta 240%.

Entre las reformas económicas tendentes a fomentar las exportaciones y la inversión extranjera destacan un conjunto de medidas fiscales, que se encuentran dispersas en diferentes leyes: la eliminación del impuesto a las exportaciones —1992—; la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que les reintegra sus pagos en este concepto y evita que trasladen el impuesto al resto del mundo, con la consiguiente ventaja de no inflar los precios; y el reintegro 6% sobre el valor de las exportaciones no tradicionales.

También se otorga una exención total de impuestos para todas aquellas empresas exportadoras y maquiladoras que se acogen a la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales (LZFRF), y las importaciones directas de bienes de capital realizadas por empresas industriales que pasen a formar parte de su activo fijo del sector industrial están exentas de IVA.

Una de las apuestas estratégicas de las tres administraciones de ARENA ha sido la consolidación de un aparato exportador basado en la producción maquiladora, actividad que se configura durante la década de los noventa como una de las ramas más dinámicas de la economía y el rubro más importante en la generación de divisas en El Salvador, después de las remesas familiares.

La actividad maquiladora en El Salvador se concentra principalmente en la rama textil y de confección, y se caracteriza por la utilización intensiva de fuerza de trabajo femenina de baja calificación (82%),²⁸ por una producción volcada a la exportación,²⁹ que genera un reducido margen de valor agregado dada su desarticulación con las cadenas productivas nacionales, y, según estimaciones oficiales, genera unos 89 mil puestos de trabajo,³⁰ la mayoría en condiciones precarias y de violación a los derechos laborales.

Con la LZFRF se dio el primer impulso a lo que luego se convirtió en un proyecto regional basado en la actividad maquiladora. Coincidieron en ese afán el resto de gobiernos centroamericanos y, progresivamente, se ha venido fortaleciendo a través de diferentes iniciativas regionales como son la Estrategia de Centroamérica para la Transformación y Modernización en el Siglo XXI, la Estrategia para el Desarrollo Sustentable de Centroamérica,³¹ el Plan Puebla Panamá (PPP) y el TLC CA-EU.³²

En este sentido, la región centroamericana se perfila como una zona de ensamblaje, con el atractivo para las

inversiones extranjeras de gozar de los incentivos fiscales; tarifas preferenciales en algunos servicios de utilidad pública; el hecho de no internalizar los costes por la contaminación que generan; pero principalmente por los bajísimos costes laborales que se han instituido después de un prolongado proceso de flexibilización del mercado laboral.

La carencia de políticas nacionales de empleo y de medidas económicas que estimulen la generación doméstica de nuevos puestos de trabajo, hace «comprensible» que los gobiernos de la región vean en la inversión maquiladora una bendición, pese a la evidente violación a los derechos de las personas trabajadoras. De esta manera, la precarización de las condiciones de empleo se convierte en el instrumento utilizado por los gobiernos para la atracción de la inversión extranjera.

2.3. «Disciplina fiscal» a costa de los pobres

En el proceso de ajuste y de estabilización económica, la reforma fiscal ocupa un lugar prioritario en la definición de los PEE, dada su pretensión de reducir las fuentes de inestabilidad macroeconómica que generan los altos déficit fiscales, y su propósito de viabilizar la Balanza de Pago a través de la generación de recursos financieros —provenientes de ajustes recesivos— que reduzcan la pensión al endeudamiento externo.

Coherente con los planteamientos del FMI contenidos en el núcleo de objetivos de la Programación Financiera

Tabla 5
El Salvador: Principales medidas fiscales adoptadas en el proceso de ajuste

Medida	Implicación
Reorganización del sistema tributario	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura tributaria simple, basada en tres impuestos: IVA, renta y aranceles. • Eliminación de impuestos a las exportaciones y sobre el patrimonio. • Simplificación de impuestos sobre la renta y sustitución de los timbres fiscales por el IVA. • Simplificación y reducción de impuestos sobre las importaciones. • Eliminación de la mayoría de exenciones tributarias. • Incremento en la tasa del IVA al 13% • Eliminación de la exención de IVA para los productos de consumo básico y los medicamentos.
Mayor control y fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Tipificación de la evasión tributaria como delito. • Aprobación de Ley SAFI. • Aprobación de nueva Ley de la Corte de Cuentas de la República. • Implementación del Presupuesto General de la Nación por Áreas de Gestión. • Creación de Unidad de Grandes Contribuyentes.
Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Restricción al Banco Central de Reserva de convertirse en acreedor del Estado.

Fuente: Elaboración propia en base a diversos decretos y leyes.

o PEE,³³ la administración Cristiani asume que la forma más eficiente de reducir los déficit fiscales es por la vía del gasto, y se decanta por los recortes en el gasto público —antes que un aumento de las recaudaciones impositivas—, con lo cual se afectan significativamente las asignaciones presupuestarias hacia rubros relacionados con el área social.

Después de proceder a la reducción y focalización del gasto público,³⁴ la ortodoxia del FMI recomienda, en la línea de la disciplina fiscal, un conjunto de medidas por el lado de los ingresos que se justifican en la búsqueda de la eficiencia del sistema tributario. Para ello, las reformas se orientarían hacia el establecimiento de reglas simples que posibilitaran un efectivo control y administración tributaria, tasas marginales moderadas que redujeran los incentivos a la evasión, simplificación de los instrumentos de recolección impositiva y ampliación de la base tributaria, esta última como medida para imprimirle equidad al sistema.

Estos planteamientos fueron retomados por la administración Cristiani y planteados en su Programa Económico y Social 1989-1994.³⁵ El objetivo fiscal de su Programa era la transformación del sector público en un ente eficiente y dinámico, congruente con el nuevo rol subsidiario asignado dentro de la actividad económica. De allí que, en el área de ingresos, buscara simplificar los mecanismos de tributación e incrementar la eficiencia en la fiscalización y control; mientras que en el área del gasto, pretendía contribuir a eliminar el déficit fiscal por medio de una reestructuración profunda del Estado.³⁶

Es evidente que, a quince años de reformas fiscales, se registran significativos cambios en materia de administración tributaria principalmente. Éstos se expresan en la disposición de una estructura impositiva más simple —aunque ahora resulta ser más regresiva—; también existen mejoras en el sistema de declaración de impuestos y en su automatización —no obstante, está todavía muy lejos de convertirse en un sistema eficiente—; se ha superado la doble tributación y se han reducido las altas tasas marginales.

Estos logros contrastan con la pervivencia de históricos problemas asociados a la improductividad del gasto, la bajísima carga tributaria (10%) y a la insuficiencia de los ingresos públicos. La reforma fiscal fortaleció una estructura tributaria más regresiva que limita una distribución equitativa del ingreso entre la población. El sistema sigue observando su incapacidad de elevar en forma sostenida los ingresos tributarios, dado el alto grado de evasión y elusión fiscal, y el endeble crecimiento de la economía salvadoreña. Pero la situación más grave es que tres lustros de políticas fiscales han fracasado en su intento de superar los crónicos desequilibrios fiscales, que tienden a agravarse en el tiempo para convertirse en una fuente permanente de inestabilidad macroeconómica.

La simplificación del abanico de impuestos condujo a una transformación en la estructura de los ingresos públicos: se desplazó la base imponible del capital hacia el trabajo. Esto significa que se pasó de una estructura

que ponderaba más los impuestos directos, hacia otra basada principalmente en un solo impuesto indirecto — el IVA³⁷—; además, con la liberalización comercial se le confiere una mayor importancia relativa a las bases imponibles internas ante la reducción de los ingresos provenientes del comercio exterior captados en forma de aranceles.

Desde la lógica neoliberal, establecer impuestos que graven la actividad empresarial o el patrimonio de los empresarios, constituyen auténticos des-incentivos a la «santa iniciativa privada» que, según sus argumentos, propenderían a la generación de menores niveles de riqueza y de empleo. En consonancia con este planteamiento, durante estos tres últimos lustros, los gobiernos salvadoreños suprimieron el impuesto al patrimonio —que gravaba la riqueza de las personas—, y también eliminaron el impuesto a las exportaciones; dejando básicamente un solo impuesto directo: el impuesto sobre la renta, mientras hacen descansar los ingresos corrientes en el IVA que grava el consumo de las personas a una tasa fija del 13%, independientemente de su nivel de ingreso, con lo cual se afecta directamente la capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos, en tanto deben pagar proporcionalmente más de lo que tributan las personas de mayores ingresos.

El Estado salvadoreño ha observado una creciente dependencia de los recursos externos para financiar el gasto público, especialmente en lo que respecta a inver-

sión social. La sistemática aprobación de la Asamblea Legislativa —por sexto año consecutivo— de un Presupuesto General de la Nación desfinanciado, en el cual el desarrollo de programas de educación, salud, vivienda, mitigación de pobreza o inversión en recursos humanos aparece atado a la contratación de préstamos internacionales, no sólo evidencia la baja prioridad conferida por los gobiernos al cumplimiento de los DESC, sino que también refleja la necesidad de elevar los recursos financieros endógenos para hacer frente a las exigencias que el país plantea.

El cambio en el modelo de previsión social que llevó a la privatización de los fondos de pensiones, al suprimir el sistema de reparto basado en el principio de solidaridad intergeneracional y sustituirlo por un sistema de capitalización individual, genera un enorme impacto en las cuentas del sector público no financiero, pues implica que el Estado deberá asumir el coste directo que genera la reforma, así como asumir el pago de las pensiones para todas aquellas personas que por su edad, se quedaron en el sistema público.

Finalmente, merece la pena destacar la falta de voluntad política para hacer efectivos los mecanismos de control y fiscalización de las recaudaciones tributarias. Los niveles de ineficiencia del IVA superan el 50%,³⁸ lo que indica que sólo se recolecta menos de la mitad de la recaudación potencial, debido a la evasión, la exención y la renuncia fiscal.

El sesgo neoliberal de la reforma fiscal ha delimitado el alcance de las políticas de ingresos y gastos a su objetivo financiero de generar y poner a disposición del Estado los medios suficientes para financiar sus funciones — que, dicho sea de paso, tampoco se han alcanzado—, dejando de lado la posibilidad de contribuir a la redistribución de los ingresos.

2.4. La flexibilización del mercado laboral y la precarización del empleo

Como parte de las políticas ofertistas que se incluyen en los PAE-PEE a manera de incentivo empresarial para la creación de empleo, la flexibilización de las relaciones laborales ha contribuido en El Salvador a la conformación de una estructura de distribución del ingreso, que privilegia a los empresarios respecto de las personas trabajadoras.

A partir de la Matriz Insumo-Producto se puede constatar la desigual participación de los actores económicos en el reparto del Producto Interno Bruto (PIB) o Valor Agregado de El Salvador. Para el año base del sistema de cuentas nacionales, el Estado capta sólo el 6,3% de la composición estructural del producto en forma de impuestos indirectos deducidos los subsidios, mientras que los empresarios se apropian del 61,5% del PIB y las remuneraciones a las personas asalariadas alcanzan escasamente el 32,3% del PIB.³⁹

La flexibilización del mercado laboral ha avanzado a través de reformas al marco jurídico laboral, la aplicación de

Tabla 6 El Salvador: Principales medidas de flexibilización laboral

- Inestabilidad laboral
- Precarización de las condiciones de trabajo
- Generalización de contratación por aprendizaje
- Imposición de contratos temporales
- Pérdida de prestaciones históricamente conseguidas
Negativa a reconocer pagos por nocturnidad, horas extras y días feriados
- Congelamiento de facto de los salarios mínimos
- Congelamiento de la revalorización de las pensiones
- Discriminación en la contratación por embarazo o historial sindical
Irrespeto del derecho de libertad de organización
- Despidos de trabajadores sindicalizados y organizados del sector público
- Despidos en el sector público por la supresión arbitraria de plazas
- Quiebra de la organización sindical
- Negativa de las autoridades a dar personalidad jurídica a sindicatos del sector público
- Tolerancia del Ministerio de Trabajo ante violaciones de los derechos laborales

Fuente: elaboración propia en base a la información contenida en Moreno, Raúl y otros (2003): *Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*, p. 20, Imprenta Criterio, FESPAD, San Salvador, El Salvador.

ciertas políticas lesivas a los derechos laborales, el relajamiento de las normas laborales vigentes y la aplicación de prácticas «de facto» que gozan de la complacencia del mismo Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

En la práctica se pueden identificar un conjunto de disposiciones incluidas en el esquema de flexibilización laboral que han tenido como finalidad explícita la erosión de la participación de las personas trabajadoras en la distribución del excedente social, en beneficio del capital o en detrimento del trabajo.

No cabe duda que las políticas de ajuste han afectado directa e indirectamente en las condiciones de vida de las personas trabajadoras —empleadas, desempleadas y subempleadas—, impactando negativamente en su capacidad adquisitiva, en los servicios que reciben y, en general, en la pérdida de su bienestar.

Aunque los PAE-PEE se plantean como objetivo elevar el crecimiento de la economía a su crecimiento potencial, el comportamiento del PIB real durante la década de los noventa muestra que la economía salvadoreña no ha sido capaz de elevar de manera sostenida su ritmo de crecimiento, lo cual obviamente tiene una fuerte repercusión en la generación de empleo.

El ritmo de crecimiento de la actividad económica ha venido desacelerándose en los últimos catorce años: durante el período 1990-94, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue del 5,6%; entre 1995-1999 se redujo

a 3,9%, y entre 2000-2002 ha sido del 2,1%.⁴⁰ Sería de esperar entonces que las tasas de desempleo registraran un comportamiento similar a la evolución del producto; no obstante, los datos oficiales reportan que la tasa de desempleo se ha estabilizado en los últimos años entre el 6,0 y 7,0%, en proporciones incluso inferiores a las cifras de muchos países industrializados, y la tasa de subempleo alcanza en 2001 el 29,1%.⁴¹

La liberalización comercial y el fomento de las actividades exportadoras intensivas en mano de obra barata —como la maquila—, han inducido a que este sistema económico se oriente hacia un esquema que busque competir a través de precarizar más las condiciones laborales, con lo cual se refuerza la vocación del empresariado salvadoreño de identificar en los bajos costes laborales la fuente de competitividad. Asumiendo este esquema que recurre a los bajos costes laborales como «ímán» para atraer la inversión extranjera, es evidente que el tipo de empresa que se está promocionando en el país es aquella que demanda fuerza de trabajo sin calificación y de baja remuneración.

La «modernización del Estado» y la privatización de las empresas públicas ha generado miles de personas desempleadas por la supresión de plazas, pero también han provocado la destrucción de organizaciones laborales, para luego erosionar las conquistas sociales adquiridas con anterioridad. Por otro lado, la privatización de las empresas públicas ha llevado a institucionalizar la práctica de la subcontratación de otras empresas de

servicios, que operan bajo la modalidad de «concesión de servicios» de limpieza, seguridad privada, servicios de cafetería, que tienen prestaciones laborales mínimas — e incluso por debajo de los límites permitidos—, con lo cual se estimula la generación de empleos en condiciones precarias.

2.5. El sesgo financiero de la política económica salvadoreña

El ajuste estructural ha llevado a una política económica que transformó al país en una economía de servicios, principalmente financieros y de comercio. En quince años, El Salvador se ha transformado en un gran supermercado —con franquicias transnacionales, centros financieros y maquilas— propiedad de unas cuantas familias, construido sobre los pocos bosques que quedaban y donde la mayor parte de su población ni siquiera puede comprar.

La piedra angular de la política económica salvadoreña fue la estabilidad del tipo de cambio y el control de la inflación, base de la promoción del país como un lugar estable para la inversión extranjera. Durante más de siete años —antes de la dolarización— se mantuvo un régimen de tipo de cambio fijo, el cual generó importantes distorsiones en la economía salvadoreña, no sólo por el efecto contractivo que tuvo sobre el crédito privado, sino principalmente porque al subsumir el resto de instrumentos a la política monetaria, se le imprime a la política económica un sesgo que limita actuar sobre la articulación sectorial y, en general, sobre el desarrollo.

La distribución de los beneficios sectoriales derivados de la política económica ha sido claramente asimétrica: se ha penalizado a los sectores productivos generadores de empleo, divisas y valor agregado; y, en contrapunto, se han estimulado las actividades financieras especulativas. En general, las actividades de servicios —principalmente los financieros— se han fortalecido y aparecen actualmente como los sectores ganadores, en desmedro de otros sectores —agropecuario, industria, construcción, pequeña y mediana empresa— que se mantienen con un bajo perfil, no obstante la enorme importancia que éstos tienen.

Los años noventa marcaron la transformación de una economía secularmente sustentada en la producción agropecuaria y en la industria manufacturera, a otra cuya base se encuentra en los servicios y las transferencias unilaterales privadas (remesas familiares). En este proceso de transformación, destaca el impulso que las actividades de maquila y financiera le imprimen al dinamismo de la economía, lo cual no es ajeno a los incentivos que, por la vía del fomento a las exportaciones y de la política monetaria, han recibido de los tres últimos gobiernos. La anteposición de los intereses económicos del núcleo hegemónico empresarial salvadoreño —fincados principalmente en la banca— le imprimió a la política económica un claro sesgo anti-agropecuario; de manera que el sector que históricamente constituyó la base productiva del país y principal fuente generadora de empleo y de alimentos, pasó a una situación de postración en la que continúa hundiéndose;⁴² mientras que la industria manufacturera nacional entró en un prolonga-

do estancamiento y su dinamismo depende principalmente de la actividad maquiladora.

La orientación antiprodutiva de la política económica y la falta de políticas sectoriales que potencien los sectores estratégicos de la economía ha conllevado un mayor debilitamiento de las capacidades competitivas y una mayor desarticulación productiva, lo cual se hace más evidente en esta fase de mayor apertura de los mercados.

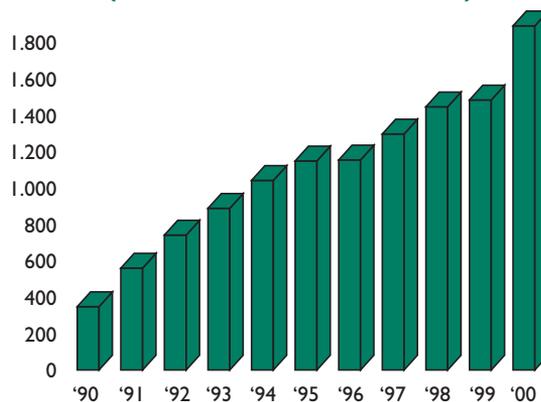
El sector financiero salvadoreño se caracteriza por su estructura oligopólica, concentrada en una tétada bancaria,⁴³ con capacidad de imponer las tasas de interés en el mercado y determinar el destino del crédito. El sistema financiero representa una isla en el escenario económico nacional, los extraordinarios niveles de liquidez que capta han sido retenidos, en su mayoría, para «rentabilizarlos sin riesgo» por la vía de colocaciones en certificados de estabilización monetaria del Banco Central de Reserva; de esta manera, los recursos que debería canalizar en forma de préstamos hacia los sectores productivos son distraídos hacia una inversión más segura, generando con ello una significativa reducción en las tasas de crecimiento del crédito privado.

En este contexto, sería de esperar que el exceso de liquidez se canalizara hacia el fortalecimiento y desarrollo de las deprimidas actividades productivas, principalmente agropecuarias e industriales; sin embargo, la realidad revela que el esquema de crecimiento vigente continúa con su patrón y en este sentido, la lenta rotación del crédito y las

tasas de morosidad siguen siendo un problema irresoluble, dado que su solución requeriría superar el problema básico: la reactivación de las actividades productivas.

El modelo que se anidó en el país durante los años noventa subsiste «gracias» a la expulsión anual de miles de mujeres y hombres quienes, jugándose la vida, emigran hacia Estados Unidos y, con enormes esfuerzos personales, se ocupan —la mayoría de las veces— en actividades informales, cuya remuneración les permite transferir en forma de «remesas familiares» más de dos mil millones de dólares anuales —cifra que supera el 65% del valor de las exportaciones de El Salvador—, para sostener una economía que no es capaz de flotar con las riquezas que produce.

Gráfico I
Evolución de las remesas familiares
(millones de US \$ /% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BCR.

Finalmente, merece reflexionar en torno de la dolarización de la economía. Estudiando las pocas experiencias que en esta materia se conocen en el mundo y a la luz de sus implicaciones, se observa que la dolarización ha sido adoptada en el marco de las siguientes condiciones particulares: cuando se cuenta con un sistema financiero sano y competitivo, con un marco institucional que posibilite una adecuada supervisión del mismo; cuando se dispone de una oferta de divisas lo suficientemente grande y sostenible como para sustituir el colón por el dólar como moneda de curso legal; cuando se dispone de déficit fiscales manejables que reflejen la sanidad de las cuentas del sector público no financiero; o cuando existe un nivel de integración entre las economías, de manera que haya convergencias en sus políticas económicas, sociales y ambientales, y se disponga de una instancia supranacional que conduzca de manera coincidente las medidas adoptadas.

Sin embargo, en El Salvador existen evidencias tangibles de que ninguna de estas condiciones se cumple: los sucesivos escándalos financieros no sólo reflejan la pérdida de confianza en el sistema financiero, sino sobre todo la carencia de una supervisión prudencial sobre los grupos económicos que operan en el sistema y la falta de un marco legal y normativo que le dé eficiencia, transparencia y competitividad al mercado financiero.

Aunque los inlujos de divisas en concepto de remesas familiares son actualmente muy significativos, nada garantiza que éstos se mantengan y menos que se incre-

menten en el tiempo, se trata de una variable exógena. Esto por la inflexibilización de la política migratoria estadounidense, pero también por el progresivo desarraigo que las personas y familias emigrantes van desarrollando en la medida en que se van estableciendo en aquella sociedad. En este contexto, la exportación de salvadoreños y salvadoreñas como mano de obra barata hacia Estados Unidos de América no garantiza una fuente robusta ni sostenible de divisas para una economía que debería apostar por fortalecer sus capacidades productivas para mejorar su estructura exportable, y por esta vía garantizar las divisas necesarias.

Por otra parte, la fragilidad en las cuentas del sector público no financiero es una de las enormes limitaciones que la economía salvadoreña enfrenta, y en este caso constituye una seria limitación para llevar a cabo una dolarización. El déficit fiscal alcanza niveles superiores al 5,0% del PIB—incluyendo en los ingresos públicos las rentas reservadas—, y nada hace creer que se podrá ampliar la base tributaria y elevar los niveles de recaudación impositiva.

Además, nada es más desarticulado que las economías salvadoreña y estadounidense. Aunque más de la mitad de los flujos transables se realicen con Estados Unidos, la vinculación con ese país se intenta construir por el lado de los Tratados de Libre Comercio. El tratamiento simétrico a realidades asimétricas, contemplado en dichos tratados, es la evidencia más firme de la carencia de un marco propicio para el logro de la unificación monetaria.

En general, aunque el volumen de la oferta de divisas sea en la actualidad considerable, esto encuentra una explicación coyuntural en al menos cuatro elementos: *a)* la permanente inyección de dólares que provienen de las remesas familiares —y no de la dinámica endógena de la economía—, *b)* los recursos provenientes de las actividades vinculadas con los tráficos ilegales, *c)* el incremento del nivel de reservas internacionales netas por los fondos provenientes de la privatización de los bienes del Estado, y *d)* el endeudamiento privado de los bancos del sistema.

Luego, tanto por la vía de la inobservancia de las condiciones requeridas, como por la insostenibilidad de las condiciones prevalecientes, se infiere que no hay condiciones para avanzar hacia la dolarización. Es evidente que la dolarización conlleva la eliminación del riesgo cambiario, pero cabe preguntarse cuál es el interés por dolarizar, si la política cambiaria adoptada durante casi una década ha reducido el riesgo cambiario a cero, en la medida en que el Banco Central ha anclado el tipo de cambio.

Así, con un régimen cambiario de flotación sucia, el riesgo cambiario en El Salvador ha sido y podría ser nulo, a menos que en algún momento se quiebre tal política. Esto es justamente lo que se ha querido evitar, sobre todo cuando existen evidencias de que el tipo de cambio real está sobrevaluado; de ahí que las posibilidades de devaluación del colón respecto al dólar no sea muy remoto, sobre todo cuando los sectores industriales y

agropecuarios han venido presionando —a su mismo gobierno de ARENA— para ganar competitividad por la vía de precios relativos menores.

Ahora, la pregunta se responde en seguida. La supresión del riesgo cambiario favorece a quienes mantienen deudas en dólares y que necesitan asegurar que la regla cambiaria no se modifique, dadas las onerosas consecuencias que representaría para ellos una devaluación. Así, los beneficiarios de la dolarización son quienes —obviamente— impulsan esta medida: el sistema financiero y los grandes empresarios que tienen acceso a la banca internacional, que mantienen sus deudas en dólares.

La secuela directa de la dolarización es la pérdida de la autonomía en la definición y manejo de la política económica en sentido amplio, y de las políticas monetaria, cambiaria y comercial en sentido estricto.

Esta situación reduce totalmente el escaso margen de maniobra en la política económica que las condicionalidades cruzadas —derivadas de los préstamos de estabilización y ajuste— han dejado para el gobierno. En este sentido, no se trata únicamente de la pérdida de autonomía política, sino más bien de renunciar a un instrumento prioritario en la definición de la política económica como lo es la política monetaria y financiera, y aceptar por voluntad propia la determinación que el manejo de la política doméstica estadounidense genere sobre la salvadoreña.

La supresión del Banco Central y su reemplazo por la Reserva Federal de los Estados Unidos en la función de emisión de la moneda, tiene otra importante implicación para la economía salvadoreña dadas las competencias y relevancia que el Banco Central tiene en el ámbito financiero. Esto se entiende si tomamos en cuenta las enormes deficiencias y limitaciones que la supervisión del sistema financiero enfrenta en la actualidad —y que será objeto de análisis en el siguiente apartado—, derivada de la omisión y permisión de la legislación.

Pegar la moneda nacional al dólar también limita poderosamente la capacidad interna de hacer frente a inminentes choques externos derivados de las cada vez más frecuentes e impactantes crisis financieras internacionales. Tampoco es despreciable la supresión de la posibilidad de financiar internamente el déficit fiscal.

Los señuelos pro-dolarización identificaron la reducción de las tasas de interés nacional, el acceso al sistema financiero internacional y la reducción del nivel general de precios internos —que de suyo es próximo al nivel

internacional, no tanto por el éxito de la política monetaria, cuanto por la situación de demanda deprimida que presiona los precios a la baja—, han resultado ser burdas justificaciones si tomamos en cuenta el carácter oligopólico y oligopsónico del sistema financiero nacional y la consiguiente inflexibilidad a la baja que le imprimen al nivel de las tasas de interés.

Además, el ya vedado acceso de la inmensa mayoría de agentes económicos al sistema financiero formal se magnifica si consideramos la posibilidad de que un pequeño o mediano empresario pueda acudir a la banca internacional por financiamiento. Finalmente, vale señalar la rigidez e inelasticidad de los salarios salvadoreños, los cuales nunca serán indexados a los niveles estadounidenses, de manera que la población asalariada seguramente recibiría la fracción de su salario devengado en colones, ahora expresado en dólares. Brillante ocasión para que la inversión extranjera directa —maquilas— continúe aprovechando los bajos niveles salariales como incentivo para instalarse en el país.

EL BINOMIO COMERCIO-INVERSIÓN: CLAVE DE LA «GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL»

I. La cuña del comercio-inversión en el proceso de acumulación del capital

La lógica que rige y que da sentido al actual «des-Orden Económico Mundial» está determinada por el afán de la obtención del máximo beneficio posible que permita la mayor expansión del capital. Con este propósito, en los procesos de acumulación de capital se busca eliminar toda restricción u obstáculo que limite la consecución de la máxima ganancia.

Desde esta racionalidad, en la fase actual del capitalismo resulta ingente el debilitamiento y la erosión de los estados nacionales, se hace preciso suprimir cualquier obstáculo a la homogeneización de las reglas planetarias, lo cual se ve amenazado por la capacidad de los estados de defender los intereses nacionales y definir sus propias legislaciones y políticas públicas, que pudieran ser discordantes con los intereses del capital internacional.

El actual proceso de desregulación del capital ha transitado a través de una prolongada carrera de relevos iniciada por las instituciones financieras internacionales — BM, FMI, BID—, las cuales después de haber contribuido a la liberalización y apertura a través de la imposición de los PAE-PEE —operando el mecanismo de condicionali-

dad en sus préstamos—, pasan a continuación la estafeta a organismos multilaterales —como la OMC—, para que a través de los acuerdos y tratados internacionales se haga más efectivo el trabajo de suprimir cualquier regulación nacional al capital.

El rol de la OMC adquiere una enorme relevancia en el escenario de la globalización neoliberal, en la medida en que integra un conjunto de acuerdos internacionales que desregulan el funcionamiento del capital en varias esferas, dado que sus contenidos trascienden ampliamente los asuntos estrictamente comerciales; pese a que la OMC surge en 1994 sobre la base de un acuerdo sobre cuestiones estrictamente comerciales y arancelarias, el GATT.⁴⁴

Este organismo multilateral tiene competencias que le confieren un enorme poder; dado por sus amplios alcances, pues no sólo afectan el comercio de bienes y servicios, sino también al comercio de ideas o propiedad intelectual, a las inversiones, las compras gubernamentales, los subsidios y a los mecanismos para la resolución de controversias; además, a través de numerosos tratados la OMC también incursiona en cuestiones de agricultura, textiles, productos lácteos y carne bovina, y en áreas como la educación, la salud y el medio ambiente. Contrario a lo que pareciera, la OMC trasciende del ámbito de la liberalización comercial, constituye una ins-

tancia que marca la pauta en los procesos de acumulación de las empresas transnacionales, y que, a partir de su quehacer, determina todos los órdenes de la vida, afectando directa o indirectamente la existencia de las personas y el funcionamiento mismo del orden económico internacional.

La adhesión de los gobiernos a la OMC tiene una fuerte implicación para las economías periféricas, no sólo porque se trata de un foro con un importante déficit democrático en el cual estos países tienen muy poca o nula capacidad para incidir en las resoluciones que emite — pese a constituir más del 75% de los países miembros—, sino sobre todo porque el *compromiso del todo único*,⁴⁵ establecido en la OMC, obliga a los gobiernos a aceptar los acuerdos como un todo y no uno por uno, algo sin precedentes en las organizaciones multilaterales, y cuyas consecuencias resultan negativas para los países periféricos que ven anulado su derecho soberano a decidir qué acuerdos desean firmar y además, limita sus opciones en materia de política nacional de desarrollo, por sus posibles incompatibilidades con las reglas de la OMC.

Desde los objetivos y principios de la OMC se hace evidente la franca complementariedad con el BM y FMI en la cruzada por la desregulación del capital. Su rol como ente multilateral encargado de la liberalización de la mayor cantidad de sectores posibles, la eliminación de las tarifas arancelarias y trabas no arancelarias al comercio, la armonización de la normativa comercial y la admi-

nistración de tribunales para la resolución de controversias, le ubica como una instancia clave en el proceso global de acumulación.

De acuerdo al marco constitucional de muchos países periféricos, los acuerdos internacionales se convierten en ley al ser ratificados; esta condición posibilita que las disposiciones contenidas en el amplio abanico de los acuerdos emanados de la OMC, que por sus principios y contenidos coinciden plenamente con los PAE-PEE, se conviertan en ley de nuestras repúblicas, subordinando automáticamente a todo el marco jurídico secundario —leyes laborales, ambientales, o de inversiones, entre otras—.

Esta situación lleva a reafirmar jurídicamente las reformas neoliberales y, además, las amarra jurídicamente, sentando un precedente único cual es la homogeneización de las reglas que rigen la economía mundial a través de los acuerdos internacionales. Esto va configurando un escenario en el cual, de manera progresiva, se va transitando hacia la construcción de una Constitución Planetaria, por encima de los estados nacionales y fuera del alcance de sus instituciones y de las posibilidades ciudadanas de transformarla.

Se trata de la Constitución del capital, hilvanada desde y para las corporaciones transnacionales bajo su lógica capitalista, en la cual evidentemente no penetra consideración alguna en materia de derechos humanos, sustentabilidad, equidad, justicia y respeto a la diversidad. Este

paso reafirma jurídicamente un orden mundial «patas arriba», cuyo valor superior de las cosas radica en la máxima ganancia, negando frontalmente cualquier consideración relacionada con los derechos de las personas.

De manera complementaria a la OMC se han venido impulsando una amplia gama de acuerdos regionales y bilaterales de comercio e inversión, que incluso van más allá de los planteamientos desreguladores de la OMC, en el sentido que corrigen y amplían los privilegios para las empresas transnacionales. A manera de ilustración, el ALCA y los TLC obvian la aplicación del principio de Trato Especial y Diferenciado, reconocido por la misma OMC para las «pequeñas economías» en virtud de las enormes asimetrías que éstas enfrentan en las relaciones comerciales; los acuerdos regionales y bilaterales retoman, en contrapunto, los principios de Trato Nacional y Trato de Nación más Favorecida, aplicando con ello tratamientos no discriminatorios para las empresas transnacionales, en detrimento de las empresas nacionales.

El gobierno de los Estados Unidos pretende —desde 1994— configurar un bloque «que garantice a las empresas norteamericanas el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártica, con libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad, para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio».⁴⁶ Este proyecto se hace público en la Cumbre de Presidentes de Miami, justo el mismo año en que el TLCAN (o NAFTA, por sus siglas en inglés) entró en vigor y pretende entrar en funcionamiento a partir del 2005.

La importancia del ALCA para el gobierno estadounidense va más allá de los intereses económicos, constituye un elemento clave en su estrategia de seguridad nacional y una fuerte apuesta para consolidar un bloque hemisférico⁴⁷ que le permita un mejor contrapeso frente a la Unión Europea y al bloque de economías del Sureste asiático.

Los contenidos y principios del ALCA han sido retomados del TLCAN, coinciden en su objetivo estratégico, cual es la liberalización de los servicios y las inversiones, un mayor control monopólico de las patentes y los derechos de propiedad intelectual, la apertura de las compras gubernamentales y el libre acceso de los bienes a los mercados periféricos —y de Canadá—. Representan un puñado de privilegios transformados en derechos para el capital transnacional, a cambio de ninguna obligación en beneficio de las personas y empresas nacionales.

En la medida en que se ha ido acentuando el proceso de acumulación de capital a través de los acuerdos y tratados en materia de comercio e inversión, también en forma paralela ha venido avanzando y fortaleciéndose un movimiento de resistencia global, que se expresa en las multitudinarias movilizaciones mundiales desarrolladas a partir de la «Ronda del Milenio» de la OMC —Seattle—y luego, en cada lugar donde estos foros se dirigen: Davos, Québec, Génova y Porto Alegre. Estas manifestaciones ciudadanas, aunadas a otras acciones como la movilización mundial en contra de la invasión a Irak en 2003, permiten anidar la esperanza

de que sí es posible un movimiento planetario que trabaje por la construcción de Otro Mundo.

El capitalismo opera cual Rey Midas, todo cuanto toca lo transforma en mercancía. En sus inicios convirtió en mercancía la fuerza de trabajo, fuente generadora de plusvalor y clave en el proceso de acumulación del capital; siglos después, continúa en su afán, buscando la mercantilización de todos los servicios, incluyendo los servicios públicos y los servicios de utilidad pública.

Los servicios aparecen por vez primera en un acuerdo comercial con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS, por sus siglas en inglés). Desde entonces se ha procurado avanzar en la liberalización del sector, y, para ello la OMC identifica una lista de 160 servicios transables, entre los que se incluyen: transporte y distribución, servicios al consumidor, servicios financieros, servicios de reparación, servicios públicos —como educación, salud, y sanidad— y servicios de utilidad pública —como electricidad, telecomunicaciones, energía, agua y gas⁴⁸—.

Aprovechando los procesos de privatización, las corporaciones transnacionales han logrado asirse de empresas públicas de servicios altamente rentables y con enormes mercados cautivos, y con ello transformaron los monopolios públicos proveedores de servicios públicos en monopolios privados. Esto supone elevar los servicios públicos a la esfera del mercado, con lo cual resulta evidente que se rompe la posibilidad del acceso

universal a servicios esenciales —como salud, educación y agua— que constituyen derechos inalienables para las personas, consagrados en las constituciones y en los acuerdos y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, que la mayoría de los estados han ratificado.

Avanzar en la espiral de privatizaciones de los servicios públicos —iniciadas a través de los PAE-PEE—, como se pretende desde los acuerdos y tratados sobre comercio e inversión, elevaría significativamente los perjuicios sobre la población pobre del planeta. Esta situación se torna demencial cuando se trata de privatizar un bien público, indispensable para la existencia, como es el agua para el consumo humano —y los recursos hídricos en general—; no obstante, desde la lógica del capital esto representa uno de los negocios más lucrativos, lo que ha llevado a conferirle el epíteto de «oro azul».⁴⁹

Las experiencias privatizadoras de los recursos hídricos en el continente americano dan muestra de los efectos devastadores que generan sobre la población. En Cochabamba, Bolivia, la instalación de Aguas de Tunai⁵⁰ en el control del recurso hídrico, elevó ostensiblemente las tarifas hasta unos niveles que resultaban prohibitivos para las familias de menores ingresos, lo que les impidió tener acceso al agua; tal situación se convirtió en la chispa que activó la protesta ciudadana, que llevó a la expulsión de la transnacional por parte de la población cochabambina y a la reversión del proceso de privatización del recurso.

Esta peligrosa aventura de las transnacionales, que les ha llevado a incursionar en los últimos reductos de los bienes públicos, constituye una afrenta contra la vida de las personas y solamente puede cobrar sentido desde la racionalidad de la maximización de la ganancia. No cabe duda que estamos frente a un detonante social y político, que está activando los movimientos sociales del mundo contra la privatización del agua, que comienzan a resistir con la misma vehemencia y convicción con que se combatiría la privatización del mar o del aire.

Por otra parte, el curso de las negociaciones de la OMC ha sufrido en las últimas conferencias ministeriales importantes fracasos. Desde Seattle, Estados Unidos (1999), pasando por Doha, Qatar (2001) y terminando en Cancún, México (2003), se ha venido generando una importante quiebra de las negociaciones multilaterales, que ha llevado a Estados Unidos a abandonar incluso su táctica de negociación regional, y a sustituirla por la vía bilateral y subregional.

El fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC, de Cancún, evidencia una correlación poco favorable para los países del G-7 en las negociaciones multilaterales, pues la negativa de Estados Unidos y la Unión Europea de abordar el compromiso asumido en Doha de revisar los subsidios y la protección a la agricultura, generó una reacción sin precedentes del grupo de países exportadores agropecuarios (G-21) que llevó a bloquear cualquier revisión de los Nuevas Temas de Singapur y con ello, a entrapar la negociación.

El gobierno estadounidense ha cargado el fantasma de Cancún hasta las negociaciones regionales de la 8ª Reunión Ministerial del ALCA en Miami (2003).⁵¹ Esta vez fue la postura crítica del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, y en alguna medida de Brasil y Argentina, lo que forzó al gobierno de Estados Unidos a decantarse por una salida que le permitiera aislar a la oposición, excluyendo así a los gobiernos en desacuerdo mediante la ruptura de una negociación regional basada en el principio de unanimidad.

De esta manera, la resolución de la Reunión de Miami se decanta por la suscripción de acuerdos subregionales y bilaterales sólo entre aquellos países que «lo deseen», superando con ello lo que antes era una limitación real para poner en práctica el ALCA en 2005. Es obvio que esta vía abre la puerta a escenarios más adversos para las «pequeñas economías», quienes en el plano subregional —como Centroamérica— o bilateral —como El Salvador— nada tienen que adversar a los Estados Unidos, como lo demuestran el curso de las «negociaciones» del recién firmado TLC CA-EU.

2. El TLC CA-EU: un instrumento idóneo para las transnacionales estadounidenses

La propaganda oficial presenta a los TLC como simples tratados comerciales, mediante los cuales las partes pueden elevar sus exportaciones y niveles de empleo, en

la medida en que garantiza el «libre acceso» de los bienes a los mercados. Este planteamiento constituye una pequeña fracción de la realidad, dado que los TLC son muchísimo más que simples tratados comerciales.

El TLC constituye un instrumento complejo, en el cual los aspectos comerciales relacionados con el acceso de bienes al mercado y las regulaciones que rigen las transacciones de mercancías, apenas representan una parte entre más de una veintena de capítulos, en los cuales las cuestiones comerciales no representan el componente central ni estratégico del TLC.

El núcleo esencial del TLC se ubica en torno a cuatro ámbitos —no necesariamente relacionados con aspectos estrictamente comerciales— que reflejan los verdaderos intereses transnacionales detrás del tratado: la desregulación de las inversiones extranjeras, la liberalización de los servicios, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual y el acceso irrestricto de las transnacionales a las compras de gobierno por la vía de las concesiones. En estos aspectos se encuentra el verdadero sentido de los TLC, más que en la posibilidad de exportar unos cuantos productos «étnicos» hacia los mercados nostálgicos ubicados en Estados Unidos.

El contenido del TLC está orientado a salvaguardar intereses empresariales —principalmente corporativos—, de manera que el tratado opera como un catalizador de privilegios en derechos para las empresas. En contraposición, el TLC no garantiza los derechos humanos de la población en

general, ni de los trabajadores y trabajadoras, las personas consumidoras, las mujeres, niños y niñas en particular; pues sus derechos están subordinados a la lógica de la ganancia y no sólo no se visibilizan explícitamente en el texto sino que implícitamente se manifiesta su incumplimiento y violación.

Los TLC reproducen en general la misma estructura, todos responden a la misma plantilla del TLCAN y conservan los mismos principios y su misma lógica. Los TLC no han sido contruidos para privilegiar a micro, pequeñas y medianas empresas, ni para beneficiar a las personas trabajadoras o productores agropecuarios, tampoco para garantizar la conservación del medio ambiente y los recursos naturales; los TLC responden expresamente a los intereses de las corporaciones transnacionales y están determinados por los marcos preestablecidos en los acuerdos multilaterales de la OMC.

Estos tratados tienen una importante implicación en la definición de las políticas públicas de las partes que lo suscriben —principalmente de los países periféricos—, en la medida en que limitan a los gobiernos a definir sus propias políticas públicas que, a juicio de las empresas extranjeras, puedan afectar sus potenciales ganancias;⁵² también el TLC imposibilita a los gobiernos privilegiar a las empresas nacionales, ante la obligación de otorgar un trato no discriminatorio a las empresas extranjeras; además, la resolución de controversias por violaciones «al comercio» se dirimen en tribunales ad hoc de naturaleza privada, con lo cual las disputas se administran al margen de la institucionalidad jurídica establecida por cada país. Estas condiciones no sólo

condicionan aún más el escaso margen de maniobra de los países periféricos en la definición de sus propias políticas y programas nacionales, sino que viola flagrantemente el derecho de los pueblos a su autodeterminación.

Tabla 7
Estructura del TLC CA-EU

1. Disposiciones iniciales
2. Definiciones generales
3. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado
4. Reglas de origen y procedimientos de origen
5. Administración aduanera
6. Medidas sanitarias y fitosanitarias
7. Obstáculos técnicos al comercio
8. Defensa comercial
9. Contratación pública
10. Inversión
11. Comercio transfronterizo de servicios
12. Servicios financieros
13. Telecomunicaciones
14. Comercio electrónico
15. Derechos de propiedad intelectual
16. Laboral
17. Ambiente
18. Transparencia
19. Administración del tratado
20. Solución de controversias
21. Excepciones
22. Disposiciones finales

Fuente: *Texto oficial TLC CA-EU*, «Borrador sujeto a revisión legal para efectos de exactitud, claridad, consistencia y cotejo lingüístico», 28 de enero 2004, www.minec.gov.sv

También es relevante mencionar que, dada la fuerza jurídica que tienen los TLC —en tanto ley de la República—, la amplitud de sus contenidos y el sesgo pro-transnacional de los mismos, estos tratados suponen una seria amenaza para los pueblos que representa grandes perjuicios en todos los órdenes de la vida. Estos tratados equivaldrían a una especie de medicamento de amplio espectro con múltiples reacciones secundarias garantizadas, aplicado a un paciente débil y con salud quebrantada a quien se le vende la idea de que es la cura indicada para sus dolencias, sabiendo de antemano que es inminente su muerte.

Los gobiernos centroamericanos y el estadounidense culminaron oficialmente en diciembre de 2003 el proceso de «negociaciones» del TLC CA-EU;⁵³ con ello se cerraba un proceso de poco menos de un año, en el que se celebraron decenas de rondas ministeriales y vice-ministeriales con la participación de los equipos «negociadores» y los representantes de las cúpulas empresariales de los cinco países de la región y de Estados Unidos.

El TLC CA-EU es el tratado más relevante —para los intereses centroamericanos— entre todos los que se han «negociado» hasta la fecha; se suscribe entre economías fuertemente relacionadas, aunque con profundas asimetrías. Es un tratado suscrito por los gobiernos de Centroamérica con su principal socio comercial, como lo demuestran las cifras: para 2001, el 38,9% del total de las exportaciones centroamericanas fueron orientadas hacia Estados Unidos, mientras que el 40,3% de las importaciones de la región fueron adquiridas a ese país.⁵⁴

Existen enormes contrastes entre los países suscriptores del CAFTA. Se trata de cinco economías periféricas clasificadas entre la 104ª y 120ª posición según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵⁵ de 2001, mientras que Estados Unidos aparece ubicado en el 6º lugar. Las diferencias resultan abrumadoras si comparamos el tamaño de las economías, el nivel tecnológico, la capacidad competitiva, las políticas domésticas de apoyo a la producción y a las exportaciones, pero ante todo, la capacidad de influenciar y determinar la agenda de negociaciones. No hay nada —o muy poco— que decir cuando se establece una «negociación» entre los gobiernos de cinco pequeños países periféricos y la primera potencia económica, comercial y militar del planeta.

Estados Unidos registra una población que es 8,5 veces superior al total de los habitantes centroamericanos; su economía se ubica como la más competitiva del planeta, pese a que mantiene una agresiva política de subsidios, protección —arancelaria y no arancelaria— y apoyo a la producción nacional, en contraste con los países centroamericanos que liberalizaron aceleradamente sus economías y desmontaron cualquier esquema proteccionista con los PAE-PEE; finalmente, las exportaciones centroamericanas escasamente alcanzan el 1,7% del total de las exportaciones de Estados Unidos.

El tratamiento que el TLC CA-EU da a las asimetrías se limita al establecimiento de aranceles diferenciados para los bienes, a ritmos distintos en el proceso de reducción arancelaria y al establecimiento de cuotas a

las exportaciones. Estas medidas son absolutamente insuficientes para resolver tan abismales diferencias, se trata de soluciones que obvian los determinantes estructurales que subyacen a las asimetrías y que se fundamentan en el planteamiento de que es el tiempo por sí mismo el que logrará hacer competitiva a la producción centroamericana.

Abordar las asimetrías exige políticas nacionales definidas deliberadamente para fortalecer las capacidades competitivas de las empresas nacionales, y sólo después de un proceso —que supone un horizonte de largo plazo— puede ser realista plantear que los grandes desajustes en términos de competitividad puedan reducirse un poco.

Aun partiendo del imaginario que no exista tal abismo en las condiciones de las partes que suscriben el tratado, queda por considerar un elemento que es decisivo en cualquier negociación, cual es la capacidad de influenciar la agenda desde una posición dominante. Sobre este punto es poco realista considerar que los gobiernos centroamericanos puedan inclinar la balanza de las negociaciones hacia los intereses nacionales⁵⁶ cuando están en juego los intereses del capital transnacional.

Los intereses que han estado en juego en torno al TLC CA-EU también son desproporcionados, podría compararse a la búsqueda de unas migajas a cambio de manjares apetitosos. El gobierno estadounidense logra con este tratado afianzar una franja del continente para a su

proyecto anexionista, abriendo el mercado para sus empresas, sin el «riesgo» de las regulaciones estatales y fortaleciendo los mecanismos para el control monopólico de sus patentes.

Mientras tanto, la apuesta de los gobiernos centroamericanos se centra en tres puntos: consolidar las ventajas —que están vigentes— otorgadas por las iniciativas estadounidenses a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), a través de las cuales, sin TLC CA-EU, es posible exportar al mercado estadounidense un conjunto de bienes libres de arancel, a cambio de importarles la materia prima; fortalecer la actividad maquiladora —eje de la industria manufacturera durante la década— y exportar productos nostálgicos hacia el mercado de centroamericanos residentes en Estados Unidos.

El análisis del texto oficial del TLC CA-EU ilustra que, en materia de acceso de bienes al mercado, los resultados son categóricamente desfavorables para los países centroamericanos. El gobierno de los Estados Unidos cerró la negociación del Tratado conservando su postura inicial en materia de protección a sus «productos sensibles», dentro de los cuales figuran una considerable lista de productos agropecuarios que resultan estratégicos para Centroamérica.

El mercado agropecuario estadounidense, protegido por altas barreras arancelarias, subsidios y mecanismos técnicos —como las normas sanitarias y fitosanita-

rias— que operan como barreras a la entrada de los productos importados, resulta prácticamente impenetrable para las exportaciones centroamericanas. Estos valladares limitan en la práctica —como se ilustra en el caso mexicano con el TLCAN— el acceso de aquellos productos que afecten los intereses estadounidenses, pese a que en el texto del tratado se plasme que alguno de los productos pueda gozar de libre acceso con un arancel cero.

El TLC CA-EU garantiza para los inversionistas estadounidenses un trato no discriminatorio, según está contemplado en los principios de Trato Nacional y Trato de Nación más Favorecida. Esto tiene una seria repercusión sobre las inversiones nacionales, en tanto confiere igualdad de condiciones para el desempeño de empresas que observan enormes diferencias en términos de productividad, competitividad y capacidad tecnológica; en este sentido, establecer un trato igual entre desiguales, se traduce en la práctica en un tratamiento desventajoso para las inversiones centroamericanas.

Además, el Tratado establece una lista en negativo de las prohibiciones expresamente establecidas para los gobiernos en materia de requisitos de desempeño de las empresas extranjeras. A través de esta disposición, los gobiernos ven limitada la puesta en marcha de cualquier disposición interna que pretenda regular el contenido nacional de los bienes y servicios producidos por un inversionista, la transferencia de tecnología o las prácticas monopólicas, entre otras.

Tabla 8
Prohibiciones establecidas al gobierno en materia de inversión

Prohibiciones al gobierno	Implicaciones nacionales
Exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios, o un determinado grado o porcentaje de contenido nacional de los mismos.	Se favorece la importación de productos (insumos y bienes de capital), afectando la producción nacional y la generación de empleo.
Adquirir, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio o adquirir mercancías de personas en su territorio.	Se pierde la posibilidad de estimular la producción nacional y establecer una articulación entre la inversión foránea y el tejido productivo nacional.
Restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que una inversión produce y presta.	Se limita la posibilidad de otorgar un tratamiento preferencial para las inversiones nacionales y facilita la posición dominante en el mercado doméstico de las inversiones extranjeras.
Relacionar en cualquier forma volumen y valor de importaciones con volumen y valor de exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con la inversión.	No es posible incidir en la definición de los flujos transables por los inversionistas extranjeros de manera que se privilegie una relación favorable en los términos de intercambio nacionales. Se limita la inversión local de las ganancias obtenidas por los inversionistas extranjeros.
Transferir a una persona en su territorio tecnología, proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad (esta excepción está marcada por el Acuerdo de Propiedad Intelectual Aplicado al Comercio –ADPIC–).	Imposibilita una de las ventajas teóricas de la IED consistente en el fortalecimiento de las capacidades nacionales a través de la transferencia tecnológica (<i>know how</i>).
Actuar como proveedor exclusivo de los bienes que produzca o servicios que preste.	Se deja vía libre para el manejo monopólico del mercado, pese al enunciado de «fomentar la libre competencia». Esto contribuye a una mayor concentración de los mercados nacionales, con el agravante que la inversión foránea tiende a incursionar en el área de los servicios públicos.

FUENTE: Retomado de Moreno, Raúl (2003): *EI TLC CA-EU*, op. cit., p. 55.

La cláusula inversionista-Estado es uno de los aspectos más controvertidos del TLC pero, a su vez, constituye uno de los elementos centrales que le dan sentido a la lógica de acumulación del capital. Fue establecida inicialmente en el TLCAN, posteriormente retomada en el capítulo de Inversiones del ALCA, es parte de los TBI y se reproduce una vez más en el TLC CA-EU. A través de este mecanismo, cualquier empresa transnacional tiene la facultad de enjui-

ciar a un Estado ante tribunales internacionales privados constituidos expresamente para dirimir controversias en materia de inversión. Son el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) —una instancia del Banco Mundial— y la Comisión de Naciones Unidas para el Arreglo Mercantil Internacional (CNUDMI) —instancia adscrita a la UNCTAD— las dos instancias internacionales para la resolución de estas controversias.

Tabla 9
Demandas presentadas por transnacionales
contra Estados en el marco del capítulo de Inversiones del TLCAN⁵⁷

Inversionista	Sede/Indemnización	Tema/Estado de situación
Ethyl 14-04-97	CNUMID \$ 201 millones	Empresa química de Estados Unidos que impugna una regulación ambiental del gobierno canadiense, el cual prohíbe el uso del aditivo de gasolinas MMT utilizado por la empresa. La empresa transnacional Ethyl ganó \$ 13 millones.
Metalclad 13-01-97	CIADI \$ 90 millones	Empresa de Estados Unidos que impugna la decisión del municipio mexicano de Guadalcázar, San Luis Potosí, de negarle permiso de construcción para un vertedero de desechos tóxicos, y la declaratoria del sitio como reserva ecológica, de manos del gobierno estatal. Metalclad ganó \$ 15,6 millones.
Karpa 17-04-99	CIADI \$ 50 millones	Exportador estadounidense de cigarrillos impugna negativa del gobierno mexicano a rebajar impuestos de exportación. Karpa ganó \$ 1,5 millones.

Fuente: Retomado de Moreno, Raúl (2004): «Análisis del capítulo de Inversiones del TLC CA-EU». Includo en: *Por qué decimos no al TLC*, en imprenta, op. cit.

La cláusula de inversionista-Estado abre una figura sin precedentes en tratados de inversión, como es la *expropiación indirecta*, que podría definirse como aquellas medidas gubernamentales que, a juicio del inversionista, pudieran afectar sus potenciales beneficios. Este mecanismo ha sido utilizado recurrentemente por más de una treintena de empresas transnacionales en todo el hemisferio para demandar a estados ante los tribunales *ad hoc*, cuyos resultados sistemáticamente ponen en evidencia el sesgo pro corporativo de dichas instancias.

En materia de servicios, el TLC CA-EU deja explícita su pretensión de liberalizar el sector, y para el logro de tal propósito se complementa con los mecanismos desarrollados en el capítulo de Compras gubernamentales a través de la concesión de servicios. Tanto en el capítulo de Comercio transfronterizo de servicios, como en el capítulo de Compras gubernamentales opera el mecanismo de «listas en negativo», que consiste en que cada gobierno presenta el listado de los servicios y/o bienes que no liberalizará o cuya provisión no se abrirá al concurso de empresas privadas, respectivamente; de esta manera se hace manifiesto que todos los servicios omitidos en estas listas detalladas en los anexos, son sujetos de liberalización.

El riesgo de avanzar en la privatización de los servicios públicos es inminente con el TLC CA-EU, y ello hace totalmente expedito el camino para la instalación de transnacionales estadounidenses en áreas estratégicas como recursos hídricos, generación hidroeléctrica,

transmisión eléctrica, salud y seguridad social, telecomunicaciones y seguros —exclusivamente para el caso de Costa Rica que aún no privatiza estos servicios—, educación, servicios postales, administración de puertos y aeropuertos, entre otros.

Finalmente, y en materia de propiedad intelectual, el TLC CA-EU fortalece el marco «para una protección y defensa adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual». Con este capítulo se ratifican diez tratados internacionales sobre propiedad intelectual y, además, Estados Unidos extrae la discusión del marco multilateral de la OMC para bajarla al plano bilateral del tratado.

Los logros para las transnacionales en este ámbito se observan en la ampliación del plazo de las patentes, tal como se plantea en el capítulo XV del TLC CA-EU: «se ajustará el término de la patente para compensar retrasos injustificados en su otorgamiento»; cabe la interpretación que el plazo será de 25 o más años.⁵⁸

Por otra parte, es claro que el TLC CA-EU va más allá del Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio (ADPIC), en tanto obliga a los países centroamericanos a adherirse al Convenio de la Unión para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV-91) y establecer la posibilidad de una doble protección sobre plantas. Literalmente dice que: «cualquier parte que no otorgue protección mediante patentes a las plantas a la fecha de entrada en vigor de este acuerdo, realizará todos los esfuerzos razonables para otorgar dicha pro-

tección mediante patentes». ⁵⁹ En el caso que los países no cumplan, se enfrentarán a la amenaza de sanciones tanto de la OMC, como por lo establecido dentro del TLC-EUCA.

A través de la carrera de relevos y la concurrencia de acciones entre las instituciones financieras internacionales y los organismos multilaterales de comercio e inversión, se ha configurado un escenario ideal para la obtención máxima de ganancias y la expansión del capital; en perjuicio directo para las economías periféricas que ven redoblados sus lazos de dependencia y subordinación en la economía mundial.

La aplicación de estos instrumentos cierra la posibilidad para las economías periféricas de lograr una inserción externa más favorable, no sólo porque les niega un tratamiento especial y diferenciado —pese a enfrentar una histórica relación desfavorable de intercambio y mantener su «especialización» exportadora de productos perdedores—, sino porque expresamente les restringe la aplicación de políticas domésticas que les permita ordenar la casa a partir del desarrollo de sus mercados internos y capacidades nacionales, so pena de ser demandados en los «tribunales transnacionales».

LA CARGA DE LA «GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL» EN LA COTIDIANEIDAD DE LOS SALVADOREÑOS Y SALVADOREÑAS

I. Los impactos socio-económicos del «ajuste estructural»

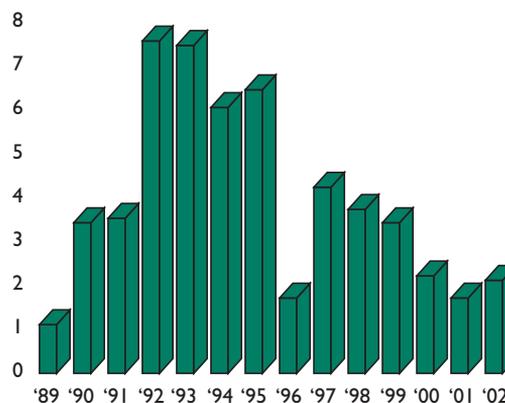
En tres lustros de reformas neoliberales, El Salvador se ha transformado significativamente, con cambios experimentados en la estructura socio-económica, en las fuentes primarias de divisas, en las instituciones, en el paisaje y la calidad de vida de su población. Lejos de propiciar la superación de los históricos problemas nacionales, los ha profundizado y operan como factores que propenden hacia la perpetuación de la exclusión, la desigualdad, la fragilidad del aparato productivo y la profunda dependencia externa, determinada por su fragmentaria inserción en los mercados internacionales.

I.1. Crecimiento insostenible, raquítico y mal repartido

Durante el período 1989-2003, la evolución de la actividad económica salvadoreña ha observado dos etapas marcadas por tendencias claramente establecidas. De 1989 a 1995, la tasa de crecimiento promedio del PIB real fue de 5,0%, registrando en los primeros años del período —1989 a 1991— tasas moderadas pero ascendentes; sin embargo, a partir de los Acuerdos de Paz se alcanza el ritmo de crecimiento más alto (7,5%) de los

últimos 28 años, estimulado principalmente por las mejores expectativas para la inversión, la vigencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), los incentivos para la exportación y la recuperación del «crecimiento natural» de la economía después de la finalización del conflicto militar.

Gráfico 2
El Salvador: Tasa de variación anual el PIB real (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

A partir del «boom» de 1992, el ritmo de la actividad económica comenzó a descender lentamente durante los tres siguientes años, evidencia de la espontaneidad del fenómeno, la carencia de condiciones estructurales que lo sustentara y el desatino en las decisiones económicas asumidas. Esta situación se torna más evidente en la segunda etapa: 1996-2002, con el desplome de las tasas de variación del PIB y la entrada en un franco proceso recesivo en la actividad económica, cuya tasa se sitúa escasamente entre 1,7% en 2001 y 2,1% el año siguiente.

La dinámica de la economía salvadoreña no sólo ha experimentado bajos niveles de crecimiento —que se ubican por debajo de los umbrales necesarios para revertir el desempleo y reducir la pobreza—, sino que éstos resultan ser insostenibles en el tiempo. Además, el reparto del PIB entre los actores y actrices que participan en su generación es tan asimétrico y desproporcionado,⁶⁰ que potencia la estrechez del mercado interno y la expansión de la pobreza, principalmente rural.

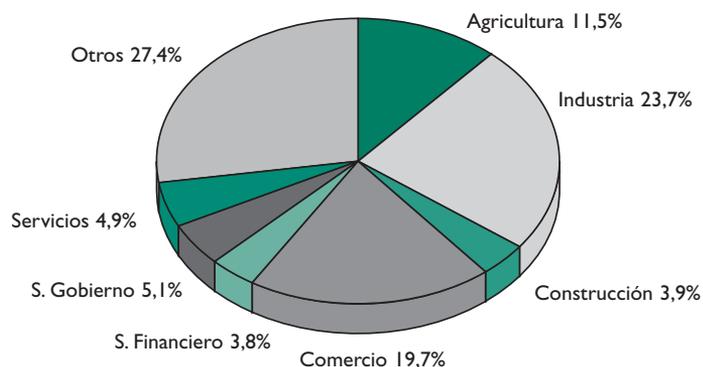
El crecimiento económico nacional ha sido infructuoso e incapaz de generar oportunidades para la población salvadoreña; cada día cientos de mujeres y hombres son expulsados por el «modelo económico» hacia Estados Unidos, desde donde transfieren a sus familias un importante influjo de divisas, que posibilita la supervivencia a más de la quinta parte de las familias y permite mantener a flote la economía que soporta los experimentos neoliberales de los hacedores de la política.

La economía salvadoreña se ha terciarizado, más del 56,9% del PIB de 2002 corresponde a actividades de servicios;⁶¹ en este sentido ha dejado de estar fundamentada en las actividades agropecuarias e industriales, para convertirse en una economía de servicios, cuya fuente principal de divisas es el flujo de remesas familiares⁶² —que en 2002 superaron en doce veces las divisas generadas por la exportación agropecuaria de productos tradicionales—, y las exportaciones maquileras —que triplicaron la agroexportación tradicional en el mismo año⁶³—.

Uno de los principales sectores perdedores en el proceso de ajuste estructural es el agropecuario. Su tradicional relevancia en la economía salvadoreña se vio fuertemente afectada con el deterioro de los precios internacionales agropecuarios, pero principalmente por las políticas liberalizadas que castigaron al sector —y que amenazan profundizar sus impactos con el TLC CA-EU, dada la apertura desleal en el comercio exterior de los bienes agropecuarios—.

En estas condiciones, el aporte agropecuario a la generación de divisas se redujo dramáticamente a lo largo del período, y en un par de décadas dejó de ser la principal fuente nacional de divisas: durante 1978 representaba el 80,0% del total de divisas, y en 2002 escasamente alcanza el 6,0%. Esta situación también se refleja en la pérdida de su capacidad de creación de empleo rural agropecuario, pues en 1980 aportaba el 61%, que se redujo al 46,0% en 2002.⁶²

Gráfico 3
El Salvador: Estructura del PIB
por rama de actividad (2002)



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

Por otra parte, existe una notable correlación entre la tendencia recesiva del sector agropecuario y sesgo anti-agropecuario en la política crediticia. En 2002, del monto total otorgado por los bancos comerciales y financieras, sólo el 2,9% estuvo destinado hacia el sector agropecuario; mientras que comercio, industria, construcción y préstamos personales representaron el 28,3%, 19,7%, 12% y 7,4%, respectivamente.⁶⁵

En contrapunto a la situación agropecuaria, los sectores financiero y la actividad maquiladora han ganado con el ajuste estructural. Sus tasas de variación reportaron durante el período de referencia los mayores niveles nacionales, ubicándose muy por encima del ritmo de

crecimiento del resto de sectores; pese a que durante la etapa 1996-2002 también se vieron afectados con la desaceleración en la tasa de crecimiento del PIB.

Poniendo en perspectiva el crecimiento de la economía salvadoreña, vale señalar que el logro de tasas de variación del PIB por encima del 7% y de manera sostenida sólo es posible a partir de un esfuerzo deliberado que identifique los sectores productivos estratégicos como el objetivo de las políticas económicas, y que impulse una profunda reforma fiscal de carácter progresivo, a partir de la cual sea posible elevar considerablemente la inversión pública en áreas que estimulen la competitividad nacional y reduzca las enormes brechas de desigualdad social.

Esto supone romper con el actual patrón de asignación de los ingresos, en el cual casi el 70% del producto nacional se destina hacia consumo público y privado — aunque éste se reparte muy asimétricamente entre los hogares salvadoreños—; paradójicamente y según propósitos expresos en los PAE-PEE, sólo el 19% de la producción se exporta, pero lo más restrictivo al crecimiento es el hecho de que sólo el 11,6%⁶⁶ se destina a la inversión. Ninguna economía puede crecer sin realizar esfuerzos serios y sistemáticos en materia de inversión, y el caso salvadoreño muestra que en quince años la apuesta de los gobiernos por el crecimiento se ha decantado por soluciones exógenas, por imitar a la cigarra de la fábula de Esopo y no aprovisionar para el futuro.

1.2. Una reforma fiscal para las empresas y los empresarios

A quince años de PAE-PEE, la «estabilidad» macroeconómica salvadoreña mantiene la pata más coja en el sector público no financiero; el déficit fiscal no sólo no se redujo con las reformas —dada la persistente indisciplina fiscal—, sino que más bien ha crecido considerablemente en los últimos años, hasta niveles superiores al 5,6% del PIB en 2001. El pretexto de ajustar los gastos y reestructurar la composición de los ingresos ha operado como la excusa para trastocar el rol del Estado salvadoreño en la economía y privatizar áreas estratégicas como los servicios públicos.

La transformación en la composición de los ingresos públicos salvadoreños ha consolidado una estructura tributaria altamente regresiva, basada principalmente en los ingresos provenientes de impuestos indirectos. La principal fuente de los ingresos corrientes del Gobierno Central ha descansado históricamente en los ingresos tributarios. Para 2002, éstos representaron el 91,4% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, y dentro de esta categoría, el IVA es el rubro que más ingresos genera (53%), frente al 28,6% del impuesto sobre la renta y el escaso 8,7% de aranceles.⁶⁷

La supresión de algunos impuestos directos como el impuesto al patrimonio y el impuesto sobre las exportaciones, junto al encubrimiento de los impuestos indirectos como base del sistema tributario, han contribui-

do a la regresividad del mismo, en la medida que limitan la captación de ingresos públicos de las personas naturales y jurídicas con mayores ingresos, y dejan caer el peso de la financiación del SPNF sobre las personas asalariadas quienes, a través del impuesto sobre la renta y el IVA, sostienen los ingresos públicos.

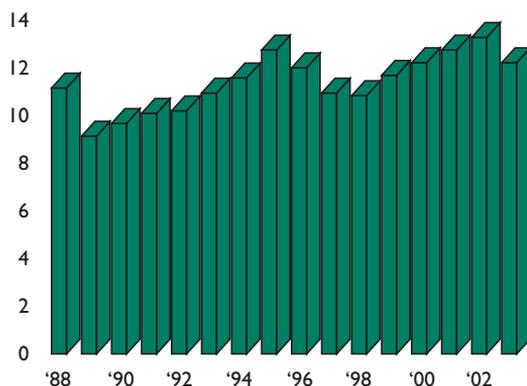
La orientación de la política fiscal salvadoreña demuestra de manera contundente la falta de neutralidad de las políticas económicas. En quince años de reformas neoliberales, el sesgo de las políticas tributarias ha estado claramente cargado hacia los intereses empresariales, en detrimento de las personas trabajadoras y consumidoras. La búsqueda de la disciplina fiscal se ha pretendido a través de medidas tendentes a elevar el monto de los ingresos y la ampliación de la base tributaria, antes que asumir la decisión de combatir la evasión y elusión fiscal, y con ello se ha perdido la oportunidad de recurrir a la política fiscal como un instrumento idóneo para la redistribución de los ingresos y la búsqueda de la equidad.

A partir de mayo de 2000, se reforma la Ley del IVA, y con ello se elimina la exoneración del pago del 13% para los productos alimenticios —de la canasta básica— y los medicamentos. Esta medida, que se presenta con el propósito de elevar los ingresos tributarios y homogeneizar el impuesto en pro de su eficiencia, tenía un claro objetivo: la economía familiar; así, con la supresión del IVA para los alimentos se generó un importante incremento en los precios de estos productos, que constituyen la

base de su canasta de mercado de todos los hogares, en especial los de menores ingresos, con el consiguiente impacto negativo en la población asalariada.

La ampliación de la base tributaria se enfoca por el lado más flaco. En primer lugar, forzar a tributar al sector de la micro y pequeña empresa; para ello, una nueva disposición fiscal en 2001 obligaba a declarar impuesto sobre la renta para empresas con renta menor a los \$ 714,00 mensuales; y por otra parte, exigir la retención de impuesto sobre la renta calculada sobre los precarios honorarios que recibirían todas las personas naturales prestadoras de servicios no profesionales (jardineros, carpinteros, fontaneros, entre otras ocupaciones).

Gráfico 4
El Salvador: Carga tributaria
(Ingresos públicos / PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

La carga tributaria representa la relación existente entre los ingresos públicos y el PIB. La evolución de este indicador expone con toda claridad la limitada capacidad de las tres administraciones de ARENA por generar los recursos endógenos que permitan financiar el funcionamiento del Estado salvadoreño, pese a que los objetivos de los PAE-PEE precisaban como uno de los objetivos centrales el logro de la disciplina fiscal.

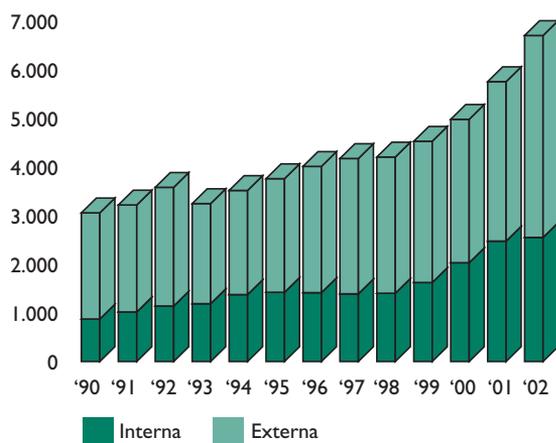
En la base de la precaria carga impositiva salvadoreña se encuentran los fenómenos de evasión y la elusión fiscal, dos factores claves que restringen fuertemente el crecimiento de los ingresos tributarios, y cuya superación exige de la voluntad política del gobierno. Sólo con la simple decisión de hacer eficiente la recaudación del IVA, se podría doblar el nivel de ingresos captados en este concepto; en el 2001, el índice de eficiencia del IVA estimado en base del nivel de consumo nacional, alcanzó el 50%,⁶⁸ lo que significa que únicamente se está captando la mitad de los ingresos potenciales que este impuesto puede generar, por lo que una decisión de este tipo podría duplicar estos ingresos.

Unos de los secretos a voces en la sociedad salvadoreña son la presencia secular de prácticas evasivas de grandes empresas nacionales, y los incontables actos de corrupción en la administración pública —muchos de los cuales se encuentran debidamente documentados sin que se administre justicia—, que defraudan millones de dólares del fisco; en este sentido, plantearse una lucha firme para combatir la evasión y la corrupción tendría, por un lado,

sustanciales repercusiones en los ingresos tributarios y por el otro, liberaría recursos esenciales para el financiamiento público de actividades estratégicas.

Gráfico 5

El Salvador: Evolución histórica de la deuda



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

Pese a que los PAE-PEE postulan por una reducción del gasto público, durante el período 1989-2002 su comportamiento ha observado una sostenida tendencia al alza, patrón que se reproduce con causas e intensidades distintas en sus tres componentes: gasto corriente, gasto en capital (o inversión pública) y pago de la deuda. En la presión sobre el incremento del gasto se conjugan una gama de factores, que incluyen la falta de disciplina fiscal para racionalizar las erogaciones públi-

cas, la mayor carga fiscal derivada de la Reforma del Sistema Previsional,⁶⁹ la reconstrucción de una parte de la infraestructura destruida por los terremotos de 2001 y el significativo incremento en el pago del servicio de la deuda pública.

Tabla 10

El Salvador: Focalización del gasto público (Porcentaje de las asignaciones presupuestarias)

Ramo	1994	1999	2002
Deuda Pública	18.6	15.8	23.2
Educación	11.6	17.2	17.2
Salud Pública	7.6	9.6	6.9
Defensa nacional	7.1	5.6	4.2
Obras Públicas	6.4	6.5	2.6
Presidencia	5.3	2.2	2.3

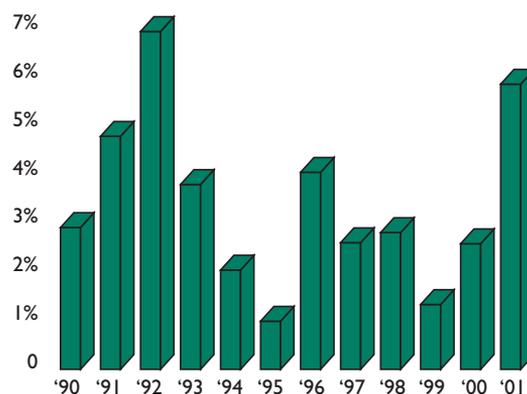
Fuente: Elaboración propia en base a la Asignación Presupuestaria 1994-2002.

Por otra parte, los niveles de gasto con relación al PIB se han mantenido —en términos relativos— casi invariables, pues su nivel promedio se ubica en torno al 17%. Esto evidencia la presión que continúa ejerciendo el gasto sobre los limitados recursos públicos que se captan, y la doble necesidad de hacer más eficientes y productivos los gastos, y de elevar los ingresos tributarios, respondiendo en ambos casos a los principios de equidad y progresividad.

La misma asignación relativa para atender a mayor población con necesidades más acuciantes pone en entredicho la eficiencia y capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones constitucionalmente establecidas. Con la reforma neoliberal, el gasto —en general— y las asignaciones públicas para las áreas sociales —en particular— han ido menguando y, en algunos casos, como para el área de vivienda, han sido prácticamente suprimidas. La recomendación en materia de gasto público ha sido su focalización, con lo cual los menores montos disponibles se priorizarían entre las áreas de gestión más sensibles.

La lectura del Presupuesto General de la Nación por Áreas de Gestión en 2002 evidencian que, pese a conferir una mayor participación presupuestaria en educación (17,2%) y salud (6,9%), existe una clara preeminencia del pago de la deuda pública, cuya designación ocupa poco menos de la cuarta parte del presupuesto. Además, el hecho de establecer una mayor asignación relativa para algunos rubros sociales —lo cual es correcto—, pero no implica que cubra con sus necesidades y menos que el gasto sea productivo;⁷⁰ con el agravante de que algunas actividades del área social se presentan desfinanciadas, de manera que con la aprobación del Presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa, se plantea la necesidad de aprobar la emisión de deuda para cubrir estas asignaciones.

Gráfico 6
El Salvador: Evolución del déficit fiscal
(sin donaciones)



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

Una muestra más de la insostenibilidad fiscal de la economía salvadoreña se encuentra en el comportamiento ascendente del déficit fiscal a partir de finales del período 1996-2002. El 4,7% proyectado por el Ministerio de Hacienda como déficit fiscal para el período 1999-2004 —asumiendo una carga tributaria constante del 11,0%—, se quedó corto, muy por debajo del 5,63% registrado en 2001.

Resulta preocupante que los gobiernos se decanten por el endeudamiento externo como vía para hacer frente a los desbalances fiscales, que no logran subsanarse a través del incremento de los ingresos corrientes, y por transformar el creciente gasto público en inversión pública, más que en gasto corriente.

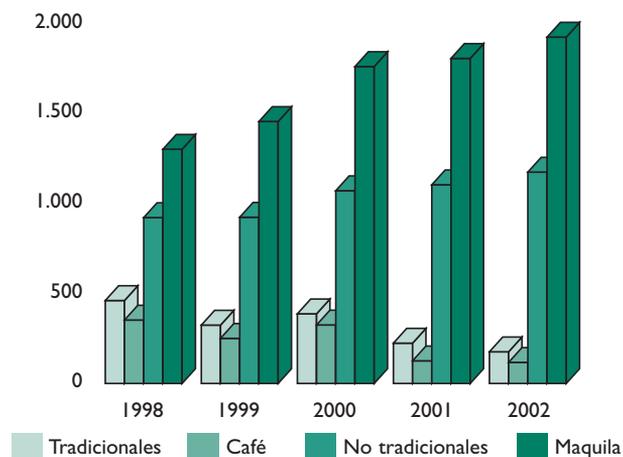
1.3. Exportando gente, maquila y café para importar maquinaria y químicos

El conjunto de reformas para el sector externo tampoco cuajó, y los resultados previstos en los programas de ajuste, la tan cacareada «viabilización de la balanza de pagos» sigue siendo un sueño distante, porque la base de tales expectativas no se fundamentó en las políticas económicas de apoyo al sector real, clave para la reestructuración del aparato exportador.

Quince años de reformas han generado importantes cambios en la estructura de las exportaciones salvadoreñas, en buena medida estimuladas por la crisis del sector agropecuario —inducida por los mismos PAE— y el deterioro de los precios agrícolas de exportación. Así, la composición de las exportaciones dejó de fundamentarse en los productos tradicionales de exportación (café, algodón, caña de azúcar y camarón), y fue sustituida por los productos no tradicionales, entre los que figura la producción realizada en las empresas maquiladoras.

La emergencia de los productos no tradicionales de exportación ha sido fuertemente estimulado por el dinamismo de la actividad maquiladora —principalmente de la industria de la confección y textil—, la cual se ha visto beneficiada a través de las políticas de fomento a las exportaciones y de la atracción de inversiones extranjeras en el ámbito de las zonas francas y recintos fiscales.

Gráfico 7
El Salvador: Estructura y dinámica de las exportaciones (miles de millones US \$)



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

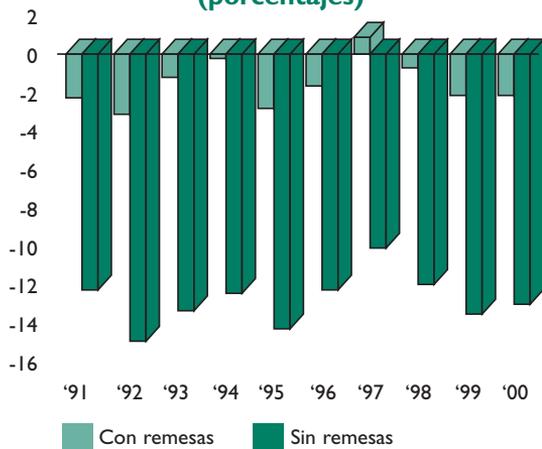
La estructura productiva salvadoreña mantiene una importante dependencia de las importaciones, principalmente de bienes intermedios (42,2%) y bienes de consumo final (36,4%); los bienes de capital representan sólo el 21,4%. Las importaciones salvadoreñas se componen principalmente de la maquila (24,7%); maquinaria y aparatos eléctricos (12,3%); petróleo y aceites (10,1%); y productos de industrias químicas y conexas (9,7%).⁷¹

Las reformas neoliberales no han sido capaces de estabilizar la balanza comercial. Su histórico y progresivo déficit evidencia la incapacidad de la economía salvado-

reña de generar las divisas necesarias —a través de las exportaciones— para adquirir los bienes y servicios que demanda. El saldo en balanza comercial ha sido cubierto con los inﬂujos provenientes de las remesas familiares.

Por otra parte, en las cuentas del sector externo, las remesas familiares juegan un papel preponderante. Éstas han permitido reducir signiﬁcativamente el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y no como resultado de mejora alguna en la balanza comercial.

Gráfico 8
El Salvador: Déficit de la cuenta corriente (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información BCR.

La apertura comercial y la falta de una estrategia para fortalecer las capacidades exportadoras coloca a la eco-

nomía salvadoreña en una situación altamente vulnerable. Fuera del inﬂujo de las remesas familiares no se vislumbra ninguna situación que dibuje un escenario favorable para el sector externo.

Con el TLC CA-EU, en lo comercial, se buscaría consolidar las «ventajas» otorgadas por el gobierno de Estados Unidos a través de la ICC y el SGP, lo cual en términos reales no representa cambios ni mejoras adicionales para El Salvador. Las exportaciones salvadoreñas hacia Estados Unidos representan el 65,4% del total, y se fundamentan en: productos maquilados —prendas y complementos de vestir— (88,1%), café y material para grabaciones; mientras que los ﬂujos de importación desde Estados Unidos representan el 49% del total, entre las que destacan las prendas y complementos de vestir (24,6%), algodón (10,6%) y maquinaria, aparatos y artefactos mecánicos (8,8%).

1.4 La tétrada bancaria que castiga al sector real

Después de la reforma ﬁnanciera iniciada por la administración Cristiani, el sistema bancario fue reprivatizado y, a través de un proceso viciado, se vendió su propiedad accionaria para ser concentrada en unas cuantas familias, que constituyen el núcleo hegemónico empresarial y que coincide con los propietarios de los principales bancos del sistema.

La participación del Estado en este proceso llevó a repartir la propiedad bancaria entre un reducido grupo de empresarios y a consolidar una estructura bancaria

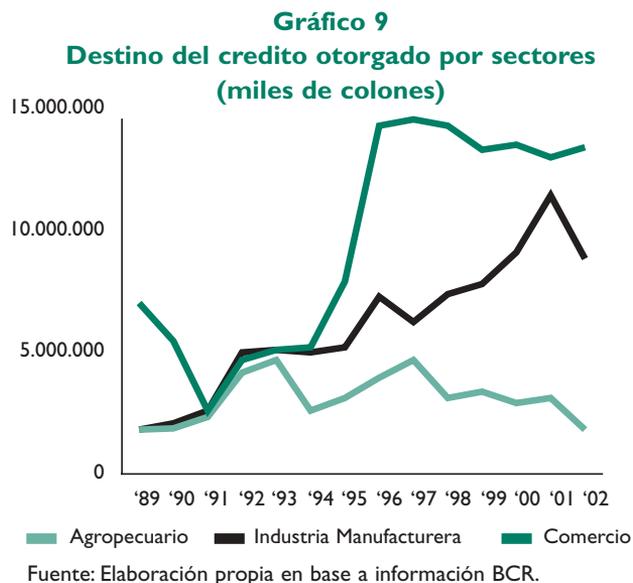
de carácter oligopólico, constituida por los cuatro bancos más grandes del país y de Centroamérica: Banco Agrícola, Banco Cuscatlán, Banco Salvadoreño y Banco de Comercio; el control que ejercen sobre los depósitos y los créditos otorgados les confiere una posición de privilegio desde la cual determinan la evolución del crédito y las tasas de interés a nivel nacional.

La tetrada bancaria pasó a controlar más de las dos terceras partes del total de los depósitos y de los créditos otorgados por el sistema bancario, y se apropiaban de más de las tres cuartas partes del total de las utilidades del sistema financiero.

A partir de 1995, el destino del crédito otorgado privilegió a las actividades vinculadas a los servicios, siendo el agropecuario el principal sector perdedor. En 1998, el sector comercio representaba el 39% del total del crédito otorgado por bancos y financieras; la industria, el 19% y la construcción, el 12%; los préstamos agropecuarios no sólo experimentaron una importante reducción en su monto, sino también en su participación relativa, que los llevó incluso al mismo nivel de importancia que los préstamos personales (8%).

La capacidad de incidir en las decisiones del BCR fue clave en la definición de la política cambiaria, la cual mantuvo un tipo de cambio fijo por más de ocho años, de esta manera el riesgo cambiario fue nulo y con ello se aseguraba también la inexistencia de pérdidas derivadas de una eventual devaluación. Este planteamiento se extendió durante la fase de dolarización con el fin de impedir cualquier modificación del precio de la divisa y así evitar potenciales pérdidas para las empresas endeudadas en divisas, entre las que destacaban los bancos del sistema y las grandes empresas no financieras — ambos sectores propiedad del núcleo hegemónico empresarial—.

El mantenimiento del tipo de cambio fijo fue un vector en el que se fundamentaron las ganancias suplementarias del sistema bancario, pues además de contribuir a mantener altos niveles en la tasa de interés nacional, les permitía a los bancos endeuarse en dólares a una tasa de interés muy baja, luego traer los dólares e inyectar-



los en el sistema bancario a una tasa tres o cuatro veces superior a la internacional, por la simple intermediación financiera de un capital ajeno.

El exceso de liquidez del sistema financiero proveniente de las remesas familiares, de los préstamos privados externos de corto plazo y de los flujos de divisas provenientes de actividades ilícitas, asumió un canal distinto de la orientación del crédito para las empresas, y se refugió en la inversión de títulos emitidos por el BCR, para rentabilizar tales recursos, cerrando la posibilidad de financiar a los sectores productivos —que durante el período estaban agobiados por la crisis—.

1.5. El imán de la inversión: la precarización del empleo

El énfasis de los PAE-PEE se centra en los equilibrios macro-financieros y en la determinación de las variables reales a partir de variables financieras. En este marco que se «equilibra» a partir de los flujos financieros, el mercado laboral aparece con un simple apéndice en el que se exponen unas cuantas variables exógenas al modelo a manera de información. Así, el mercado laboral se aborda como un derivado automático del crecimiento económico, relegando toda consideración al empleo, salarios y condiciones de vida para las políticas sociales.

Como parte de la desregulación de la economía en El Salvador se ha avanzado significativamente en la liberalización del mercado laboral. Bajo el argumento de redu-

cir los costes laborales como incentivo para la creación de nuevos puestos de trabajo, se han empujado una gama de medidas legales y otras al margen de la ley, tendientes a generar un clima propicio para la instalación de la inversión —extranjera y nacional—. Esto condujo a la vigencia de un régimen laboral que precarizó las condiciones laborales —principalmente de las mujeres— en un esquema muy parecido al que predomina en la mayoría de empresas maquiladoras; en este sentido se dice que el mercado laboral salvadoreño se «maquilizó».

La práctica de la flexibilización del mercado laboral ha llevado a una sistemática violación de los DESC, principalmente por la imposibilidad de la población de tener acceso a un trabajo digno, la prevalencia de condiciones laborales precarias e insatisfactorias, la inobservancia de salarios mínimos legalmente establecidos y la sistemática violación al derecho de libre organización.

Vale decir que uno de los problemas claves de la economía salvadoreña sigue siendo la creación de empleos, pero sobre todo la generación de empleos dignos y bien remunerados. En el caso de El Salvador, el desempleo abierto es un fenómeno relativamente pequeño,⁷² más por su definición y su forma de cálculo que por la ausencia del fenómeno, atribuido a la presunta capacidad de generación de empleos de la economía.

Las cifras oficiales del desempleo abierto durante la década pasada resultan ser sorprendentemente bajas; su cota más alta se registra en 1992, cuando la tasa de desempleo

El actual sistema económico, a pesar de que ha vendido la idea de que la inversión sin regulaciones implica creación de fuentes de trabajo, hace necesario apuntar un par de ideas en el ámbito del empleo. Datos recopilados de fuentes tan reconocidas como la OIT, nos indican que «las mujeres aún se concentran, a escala mundial, en las formas más precarias de trabajo» (Revista OIT No. 39, Junio 2001). Esto es efecto de la lógica de la liberalización del comercio, ya que a escala mundial se han generado puestos de trabajo para millares de mujeres —60 al 70% de los puestos son ocupados por ellas—, pero en industrias como la textil y de productos frescos como frutas o flores, los cuales requieren mano de obra barata con jornadas intensivas de producción (Oxfam Internacional, 2004).

Este tipo de empleo aunque ha dado la posibilidad de algunos ingresos para las mujeres, también ha implicado un atropello a su dignidad, ya que soporta altos niveles de violencia laboral, despidos masivos, las mantiene con bajos niveles de calificación técnica, no goza

de sus prestaciones laborales, obstáculos a la organización sindical y no hay transparencia sobre quien es el patrón. Presentan un escenario que unido a la casi exclusiva responsabilidad del cuidado y bienestar de sus familias, hacen una sumatoria de horas de trabajo que sobrepasa las 10 horas de trabajo diario y las condena a convertirse en «seres útiles al sistema» con baja calidad de vida y corta vida productiva.

Al referirnos en materia de la privatización de los servicios básicos, además de significar un duro golpe a los derechos humanos, los cuales son compromisos que deberían ser garantizados por los Estados, esta medida hay que analizarla desde el punto de vista de la capacidad de pago de las mujeres. Y para ello es importante hacer referencia al nivel de ingresos, participación en el mercado laboral y jefaturas familiares.

A nivel mundial, las mujeres aún reciben en concepto de salarios el 50-70% de los salarios promedio que reciben los hombres. En El Salvador, el promedio es del 70%. En razón de su participación del mercado laboral, las mujeres

tienen más presencia en los sectores de comercio y servicios en un promedio del 65%, donde ocupan puestos de trabajo con condiciones similares a las expuestas anteriormente.

Por otro lado, debido a la etapa reproductiva, las mujeres abandonan sus puestos de trabajo de manera temporal o permanente, algunas logran insertarse de nuevo, pero las que no, ingresan al sector informal, donde los estudios indican que las mujeres representan el casi 75% del nivel de la subsistencia, con ninguna capacitación técnica e ingresos únicamente para el sustento diario.

La maternidad, además de obligarlas a tener una presencia intermitente en el mercado laboral formal, además de afectar la acumulación de tiempo para luego pensionarse con montos significativos, hace que su vida laboral presente ausencias que luego la colocan en desventaja en razón de la edad, estereotipo de belleza o responsabilidad familiar, entre otras.

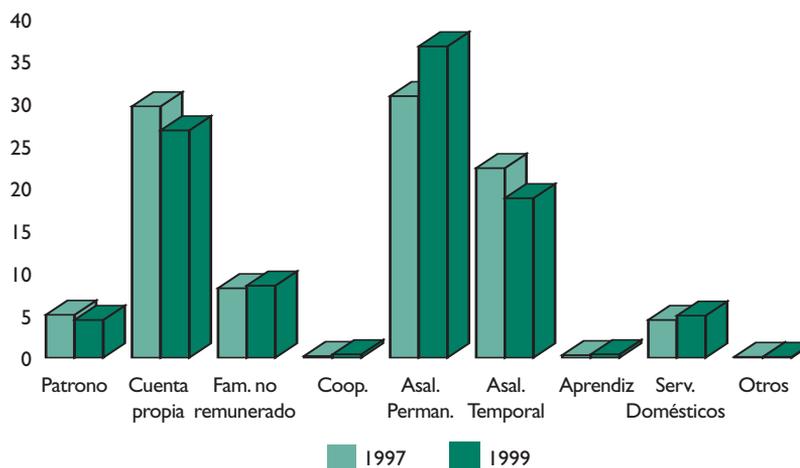
Nora Hernández, Las Dignas

alcanzaba el 9,3% de la PEA. A partir de entonces, ésta se reduce hasta alcanzar niveles inferiores, como el 6,5% en 2002. El bajo ritmo de crecimiento de la actividad económica durante el período en cuestión aparece dissociado de los niveles de desempleo. Sería de esperar que con un menor crecimiento del PIB se elevarían las tasas de desempleo abierto; no obstante, los resultados apuntan en sentido opuesto, lo cual sugiere la baja calidad y el manejo que se hace del indicador.

La población ocupada por categoría ocupacional advierte un cambio significativo a lo largo del proceso de con-

centración del capital que se gesta durante el período, el cual se hace tangible a través de la quiebra de muchas empresas, lo que conduce a la reducción del número de patronos y del número de trabajadores por cuenta propia. También se constata el incremento en el número de personas ubicadas en las categorías de asalariados permanentes, familiares no remunerados y ocupadas en servicios domésticos. La contracción en el número de asalariados temporales es congruente con la situación contractiva de la actividad agropecuaria.

Gráfico 10
El Salvador: Población total ocupada (por categoría ocupacional)



Fuente: Elaboración propia en base a PNUD (2001): *Informe sobre el desarrollo humano*, El Salvador.

La carencia de redes de protección frente al desempleo, tales como seguros o programas para las personas desempleadas, o un sistema efectivo de bolsas de trabajo, obstaculiza fuertemente que los individuos mínimamente puedan sobrevivir o permanecer mucho tiempo «sin estar ocupados», y su contabilización resulta más difícil que en los países donde operan estos mecanismos. De esta manera, ante la ausencia del Estado como garante de estas redes sociales, los hogares han echado mano de sus propios recursos y estrategias para sobrevivir cuando algunos de sus miembros no pueden encontrar un trabajo o pierden el que tenían.

Entre las estrategias de supervivencia de los hogares, existe un cúmulo de actividades que proveen ingresos, agrupadas en lo que se ha dado en llamar sector informal, muchas de las cuales son esencialmente actividades con bajas remuneraciones, jornadas de trabajo prolongadas y precarias condiciones laborales, pero que proveen ingresos de subsistencia a las familias. La presencia de estas «actividades complementarias» desinfla las cifras del desempleo abierto, pues aunque estas personas se desempeñan en actividades sumamente precarias son consideradas como empleados. Probablemente muchas de las personas subempleadas se consideran próximas al desempleo o parte de las personas ocupadas se encuentran realizando actividades que, de tener otras opciones, no las realizarían.

En el mercado de trabajo salvadoreño, el fenómeno más difundido y generalizado es el subempleo. En esta cate-

goría se incluye a la población —principalmente urbana— que trabaja involuntariamente menos de la jornada semanal de trabajo —de 40 horas semanales—. En este grupo también se registran aquellas personas que, trabajando la jornada o más tiempo, no consiguen alcanzar el salario mínimo vigente, aunque éstos resultan ser relativamente pocos; no así una buena parte de las personas ocupadas en las actividades del sector informal, captando principalmente a aquéllos con actividades más precarias; y, por tanto, es una variable más representativa para captar el problema del empleo en el país, lo que la convierte en referencia obligatoria para analizar la evolución de estas economías.

Las estadísticas oficiales reportan que, en 2002, medio millón de personas, equivalentes al 17,0% de la PEA, se encuentran en condición de subempleo urbano, lo cual aunado a la tasa de desempleo abierto, ascendería a un modesto 23,2%. Esta cifra, aunque más realista que el 6,2% de la tasa de desempleo, tampoco recoge toda la dimensión del fenómeno, sobre todo si tomamos en cuenta que no han sido considerado consideramos.

Finalmente, la dolarización de la economía salvadoreña constituye una pieza clave en la precarización del mercado laboral, en la medida en que los exportadores salvadoreños están limitados de elevar la competitividad de sus precios internacionales por la vía de la devaluación monetaria —dado que el tipo de cambio está fijado por ley—, con lo cual sólo les queda ganar compe-

tividad en precios a través de la reducción de los costes laborales.

1.6. La «in-capacidad» adquisitiva de los salarios

La rigidez de los salarios nominales frente a la enorme flexibilidad en los precios de los bienes y servicios redunda en una situación tal que los ingresos de las familias —provenientes de remuneraciones o remesas familiares— resultan claramente insuficientes para hacer frente al coste de los bienes y servicios que los hogares requieren para su reproducción material.

La falta de información detallada y oportuna sobre salarios, al igual que sobre el resto de variables del mercado laboral, nos obliga a recurrir al análisis del salario mínimo urbano —establecido para la industria, comercio y servicios— y rural —diferenciado por actividad agrícola—; pese a que se reconoce que éstos podrían observar importantes diferencias con relación a los salarios interprofesionales —que no se calculan— y a los salarios promedios nacionales.

Los salarios mínimos se fijan por decreto ejecutivo, y para su estimación se utiliza como referencia el coste de la Canasta Básica Alimentaria⁷³ (CBA); según el marco jurídico, estos salarios deben revisarse cada tres años, aunque en la práctica su ajuste suele postergarse por períodos más largos (el último incremento se realizó en mayo de 2003, después de casi seis años de haberse mantenido congelados).

Tabla 11

El Salvador: Salarios mínimos mensuales (US \$)

Sector	de 1998 a abril 2003	de mayo 2003 hasta la fecha	Incremento
Comercio	144,00	158,40	10,0%
Industria	144,00	154,80	7,5%
Maquila y textiles	144,00	151,42	5,0%
Agropecuario (tarifa promedio)	75,50	75,50	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios Oficiales.

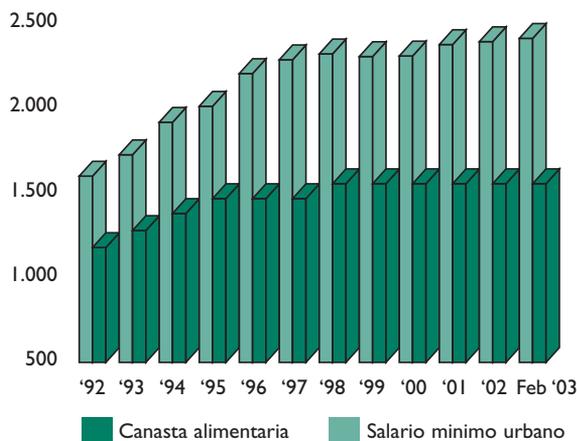
En 2002, el salario mínimo urbano se ubicaba por debajo del salario promedio nacional y la media salarial. La brecha es mucho mayor en el primer caso, donde el salario promedio representa US \$ 99,70 más que el salario mínimo nominal; mientras que éste sólo es inferior en US \$ 15,80 al salario medio.⁷⁴

El coste de la CBA urbana en 2002 asciende a US \$ 127,0, de manera que una familia promedio de 4,2 miembros, con ingresos equivalentes al salario mínimo urbano tuvo que recurrir a los US \$ 24,4 restantes para poder adquirir los bienes y servicios necesarios para vivir: vestuario, vivienda y misceláneos (educación, salud, transporte y demás). Aunque resulte paradójico, pese a que la tasa de inflación es de 2,8% en el 2002, la variación en el coste de la CBA para ese mismo año es negativa: -1,61%.

Los datos evidencian la debilidad de estos indicadores, pero aun concediendo el beneficio de la duda, los niveles salariales urbanos son claramente insuficientes para garantizar la reproducción material —ya no digamos espiritual— de las familias. Pese a esto, la cúpula empresarial salvadoreña plantea reiteradamente la necesidad de flexibilizar aún más el mercado laboral como parte de su cruzada por reducir aún más los costes laborales, lo que implicaría —desde su discurso— que los salarios mínimos se sitúen en su nivel de equilibrio.

Gráfico 11

El Salvador: costo de la canasta alimentaria y salario mínimo urbano (en colones corrientes)



Fuente: Elaborado por Ricardo Salazar, Gerencia de Investigaciones, CDC.

Si comparamos el coste de la canasta alimentaria, que equivale al grupo de alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con el salario mínimo urbano, resulta que éste ha sido históricamente insuficiente para cubrir su coste, pero además observa un ensanchamiento en la brecha que les separa. En febrero de 2003, el salario mínimo urbano representó escasamente el 55,1% de la canasta alimentaria, esto implica que no sólo no se cubre el coste del grupo de alimentos, sino que queda excluida la posibilidad de cubrir el consumo de otros bienes y servicios.

La situación se torna más limitada para la población si relacionamos el salario mínimo urbano y la canasta de mercado del IPC.⁷⁵ Siendo la canasta de mercado el indicador más completo en términos de los 245 bienes y servicios que incluye y que están más acordes con los requerimientos necesarios para la reproducción material y espiritual de la población, debería retomarse como parámetro para fijar el nivel del salario mínimo; sin embargo, en febrero de 2003 el porcentaje de la canasta de mercado que se alcanzó a cubrir representó escasamente el 23,6%.

Al deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios, producto de la inflación, ya que reduce significativamente los salarios reales, habría que adicionar cómo el incremento de las tarifas de los servicios públicos, ocasionado por los procesos de privatización, configuran un gasto que equivalió el 43,0% del salario mínimo, sólo destinado al pago de tres servicios: electricidad, agua y telefonía.

El deterioro en la capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos plantea la necesidad de implementar «estrategias de supervivencia» para las familias salvadoreñas. Esto supone la incorporación de los niños y las niñas —también de las personas mayores— en actividades que permitan generar mayores ingresos en el hogar. Ésta es una lamentable secuela de las políticas neoliberales: cada vez hay más niños y niñas en la calle; el trabajo infantil repunta empujado por las políticas económicas: niños y niñas vendiendo dentro y en el contorno de los mercados, trabajando en la zafra, sumergiéndose en el fango de los manglares para la captura de conchas y curiles, abandonando la escuela para dedicarse a las labores agrícolas, ocupados en la industria de la pólvora o víctimas de la explotación sexual.

1.7. Servicios públicos: de derechos a mercancías

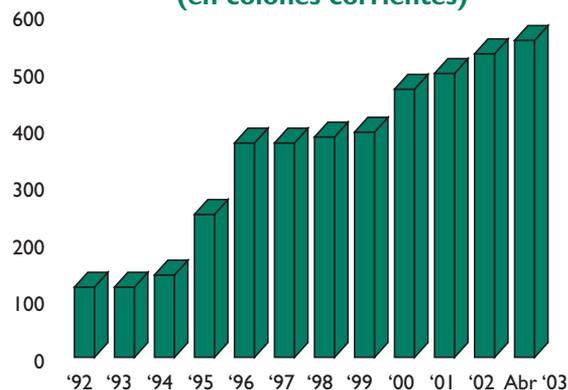
Durante los noventa, de la mano de la privatización de los servicios públicos y los de utilidad pública asistimos a una profundización del déficit social en El Salvador. La traslación de importantes servicios —como la electricidad y las telecomunicaciones— hacia la esfera del mercado condujo al encarecimiento de los mismos, con lo cual se limitó considerablemente su acceso para amplios sectores de la población salvadoreña, principalmente la de bajos ingresos.

En este contexto, la desigualdad social y la precarización de las condiciones de vida de la población salvadoreña se potenció para tornarse más visible a la mirada de cualquier persona que anduviera por el campo o la ciu-

dad del país; a pesar de que las cifras oficiales se encargaban de presentar un panorama «promisorio» para todas y todos, de «estabilidad» y de «crecimiento».

La experiencia salvadoreña demuestra que los argumentos esgrimidos por los gobiernos de ARENA en la promoción de las privatizaciones carecieron de fundamentación, se trataba de frases retóricas que buscaban simplemente la justificación de la medida. Los planteamientos que sostenían la superación de la «ineficiencia» en la provisión pública del servicio; la generación de mayor «competencia al sector»; la reducción de las tarifas de los servicios, derivada de la provisión privada, y las mejoras en calidad, acceso y cobertura, resultaron ser falsas y sin fundamento.

Gráfico 12
Incrementos en el pago de servicios públicos
(en colones corrientes)



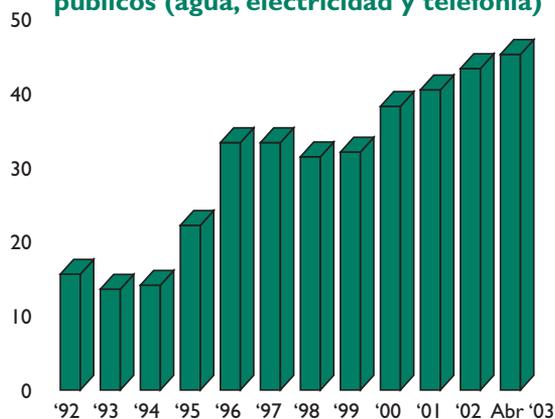
Fuente: Elaborado por Ricardo Salazar, Gerencia de Investigaciones, CDC.

Se instalaron monopolios privados en la provisión de los servicios de utilidad pública, operando en un marco jurídico laxo y permisivo, y bajo la actitud tolerante y complaciente del ente contralor —la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)— creado expresamente para regular su funcionamiento, evitar los abusos de las empresas y garantizar los derechos de las personas consumidoras, pero que, en la práctica, constituye una figura decorativa.

Las tarifas de los servicios privatizados se incrementaron tanto que el pago promedio que las familias deben realizar por los servicios de electricidad, telefonía y agua —este último en proceso de privatización— creció 352% entre 1992 y 2003.

Esta situación se traduce directamente en un franco deterioro de las condiciones de vida de las familias salvadoreñas, las cuales ven erosionados los bajos ingresos provenientes de sus precarios salarios. Para 1992, el pago por agua, electricidad y telefonía, representaba escasamente el 4,7% del salario mínimo nominal; con la telefonía, la generación térmica y la distribución eléctrica privatizadas, el pago por los mismos servicios en 2003 cubre más del 42,6% del salario mínimo urbano; esto se torna más dramático si tomamos en cuenta que este salario mínimo escasamente cubre en 2003 la mitad del coste de la canasta alimentaria y sólo el 26,3% del coste de la canasta de mercado.

Gráfico 13
El Salvador: porcentaje del salario mínimo urbano que se destina al pago de servicios públicos (agua, electricidad y telefonía)



Fuente: Elaborado por Ricardo Salazar, Gerencia de Investigaciones, CDC.

Pese a no disponer de un sistema de estadísticas que nos permitan inferir sobre la calidad de los servicios privatizados, basándose en alguna información documentada y los registros de la Oficina Jurídica del Centro para la Defensa del Consumidor, se puede afirmar que, en general, la calidad y la cobertura de los servicios privatizados no muestran sustantivas mejoras en ningún ámbito.

En lo que respecta a electricidad, «el número de fallos en el sistema de distribución se ha más que duplicado en

los últimos cuatro años»,⁷⁶ afectando considerablemente los equipos y aparatos de los usuarios del sistema; además, se hace evidente la baja cobertura del servicio de electricidad para la población rural. Por el lado de la telefonía, el incremento en el número de líneas fijas y móviles no ha resuelto para la población rural la falta de acceso al servicio y muchos hogares urbanos están privados del servicio por sus altas tarifas.⁷⁷

1.8. Menos «pasteles» y peor repartidos

El verdadero rostro de los PAE-PEE se encuentra en el amplio «club» de perdedores y perdedoras generado por las reformas neoliberales, que está integrado por las mismas personas que han soportado la flexibilización laboral, el impacto del IVA, las secuelas de la dolarización, a quienes la reducción del gasto público les cerró la oportunidad de un medicamento gratuito, los niños y niñas que deambulan por las calles, los campesinos sin tierra y quebrados por las importaciones, los que se juegan la vida por llegar al otro lado de la frontera. Allí se recogen las «bendiciones» del ajuste.

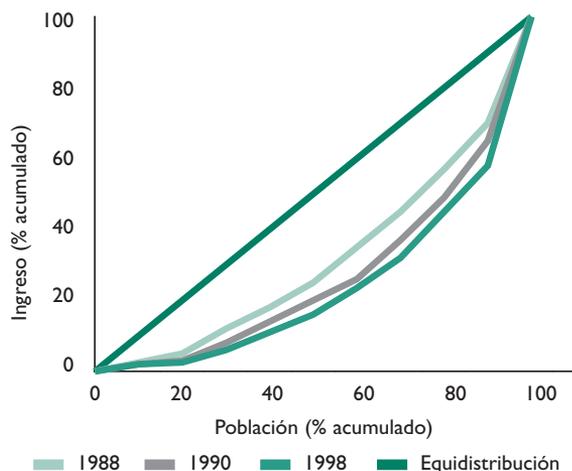
La economía salvadoreña no sólo se ha caracterizado — durante los quince años de políticas neoliberales— por su escaso e insuficiente crecimiento, sino porque los pocos pasteles que produce los reparte tan asimétricamente entre quienes participan en su fabricación, que unas cuantas familias concentran la riqueza generada por todos y todas, mientras la inmensa mayoría de la población sólo mira cómo otros se comen sus pasteles.

En contraste con los contenidos retóricos de los discursos oficiales, El Salvador ostenta uno de los mayores índices de desigualdad en América Latina y en el planeta, dado que su estructura de distribución del ingreso y los activos está altamente concentrada, lo cual suele medirse a través de un coeficiente de concentración del ingreso, denominado Índice de Gini.

A nivel mundial, los mayores índices de concentración del ingreso son del orden del 0,60, los cuales se observan casi exclusivamente en América Latina y el Caribe; en contraste con el 0,25 de Finlandia, que representa uno de los casos de mejor distribución.⁷⁸ Según el PNUD,⁷⁹ El Salvador registra un coeficiente de Gini de 0,54, con lo cual se confirma la enorme inequidad que padecemos en el país en el reparto del ingreso.

El reparto de los ingresos que El Salvador genera es simplemente vergonzoso e inadmisibles, y constituye uno de los factores generadores de marginación y pobreza. No es realista argumentar —como lo hace la propaganda oficial— una mejoría en las condiciones de vida de la población cuando la distribución del ingreso y los activos se ha venido concentrando radicalmente en cada vez menos personas durante los últimos quince años. En 2002, el 20% de la población más rica acaparó más del 51% del ingreso salvadoreño, mientras que el 20% más pobre absorbió escasamente el 4,4%.⁸⁰

Gráfico 14
El Salvador: Distribución del ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuestas de Hogares de Ingresos y Gastos.

Si además analizamos la forma en que se remunera la participación de los diferentes actores y actrices que intervienen en la generación de la producción nacional, también nos encontramos con una enorme injusticia y desigualdad en su reparto. El 62% del valor agregado producido en el país es apropiado por los empresarios en forma de ganancias, mientras que el 32% se reparte entre todas las personas «ocupadas» en concepto de remuneraciones; el restante 6% corresponde a impuestos netos de subsidios que capta el sector público no financiero.⁸¹

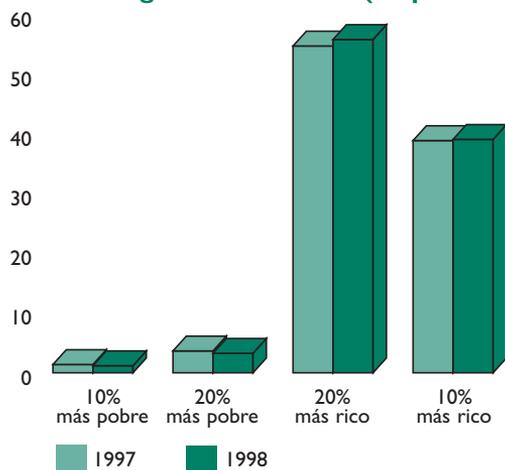
Según cifras del Ministerio de Economía, en el 2002⁸² el 50% de la población rural vivía en condiciones de pobreza, mientras que a escala nacional es el 37% de la población total. Ese año se registraron 559.780 familias pobres, lo cual representa más de 2.395.800 personas que malviven con menos de 2 dólares diarios, sin capacidad de cubrir el coste de la canasta básica ampliada.

Como es evidente, esta situación se torna mucho más dramática en el área rural, en donde una de cada dos familias son pobres, con el agravante de que esta población enfrenta profundas carencias en materia de acceso a servicios públicos⁸³ y que, además, el salario mínimo vigente para las actividades agropecuarias es tan exiguo que apenas representa la mitad del salario urbano y cubre escasamente el 12,3% de la canasta de mercado; de esta manera, las pocas personas que tienen el «privilegio» de «gozar» de los US \$ 75 mensuales —que representa la tarifa promedio agropecuaria establecida por decreto ejecutivo como salario mínimo agrícola—, ni siquiera tienen capacidad de cubrir los requerimientos mínimos calóricos que garanticen la reproducción material de su familia, según criterios establecidos por la Organización Mundial de la Salud.

En la medición de los hechos económicos y sociales, ocupa un lugar preponderante la «magia» de las cifras y el «arte» de presentar los resultados de la forma más conveniente. Así, en la aritmética utilizada para la medición de la pobreza —que se basa en el método de líneas de pobreza— no sólo influye la carencia de indicadores robustos y oportunos que dibujen de forma cabal la dimensión

y profundidad del fenómeno, sino que además —en el caso salvadoreño— concurre un factor exógeno que minimiza la magnitud de la pobreza: se trata de los ingresos que las familias perciben en concepto de remesas familiares.⁸⁴

Gráfico 15
El Salvador: participación de la población en el ingreso o consumo (en porcentaje)



Fuente: *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001-2002*

Las remesas familiares elevan los ingresos mensuales de más de trescientas mil familias salvadoreñas, generando un «efecto tarima» sobre sus ingresos obtenidos internamente, con lo cual en el momento de medir la pobreza —extrema o relativa⁸⁵— algunas familias que sin remesas calificarían su condición de «pobreza extrema» ascienden hasta «pobreza relativa», y otras que se regis-

trarían como «pobres relativos» ascenderían a la categoría de «no pobres». Con esta suerte de «magia aritmética» se hace evidente cómo la reducción de las tasas de pobreza difundidas como logro, responden principalmente a factores ajenos a las políticas públicas —como son las remesas familiares—, más que a esfuerzos deliberados en la política económica nacional, tendentes a generar empleo o implementar una política fiscal basada en principios de equidad y redistribución.

Si existe algún mérito del gobierno en la reducción de los indicadores oficiales de pobreza es el de haber mantenido y profundizado durante casi quince años un modelo económico excluyente y marginalizador que ha expulsado y que mantiene fuera de su patria a más de la tercera parte de la población, quienes con sus remesas han permitido que los gobiernos conviertan al país en un «laboratorio» para la implementación de absurdas medidas económicas —como la dolarización—. Además, la entrada de un influjo de divisas «caído del cielo», de una magnitud tal que supera el 65% del valor de las exportaciones,⁸⁶ también constituye un importante vector que amortigua la fuente de conflictividad social que se larva en las condiciones de exclusión social e inexistencia de oportunidades en la economía salvadoreña.

1.9. La insustentabilidad del crecimiento

El Salvador tiene una larga historia de desastres y catástrofes que han abatido ciudades enteras y afectado negativamente a la población, principalmente la más pobre. Como

diría Galeano: «¿hasta dónde son naturales las catástrofes naturales que están azotando al mundo?, las inundaciones y las sequías, ¿no se multiplican por el aserramiento de los bosques y de los suelos, ejecutado en nombre del progreso?, ¿y no está enloqueciendo el clima esta civilización que envenena el aire?... Por si fueran pocas estas catástrofes fabricadas, que condenan a millones de personas al hambre y al éxodo, muchas son las catástrofes naturales, que deberían ser llamadas, más bien, catástrofes sociales.

La enorme vulnerabilidad ambiental y la potenciación del riesgo para sus habitantes, tienen una clara determinación en la intervención humana, son las acciones irresponsables movidas por el afán de lucro que las empresas y las personas realizan con anuencia del gobierno, las que elevan las condiciones de riesgo para la población más empobrecida.

La profundización del deterioro ambiental y de los recursos naturales se potencia desde la lógica de la maximización de los beneficios y la minimización de los costes, sobre todo porque no encuentra la voluntad política de los gobiernos de aplicar un férrea regulación, con mecanismos persuasivos y punitivos que garanticen la conservación y el desarrollo de los ecosistemas.

La permisividad y laxitud del gobierno ha conducido a situaciones lamentables como son los casos del desprendimiento de tierra en Las Colinas, Santa Tecla, durante el terremoto de 2001; la acelerada destrucción de la Finca El Espino, para convertirla en una zona de centros comerciales; la elevada contaminación atmosférica

de San Salvador, producto de las emisiones de gases por fuentes móviles y fijas; los indiscriminados proyectos urbanísticos en las principales ciudades, ejecutados al margen de las normativas y regulaciones ambientales; la contaminación de ríos, lagunas y fuentes de agua; la enorme deforestación y la mala utilización de las potencialidades de los suelos salvadoreños.

La urbanización desordenada de las ciudades, que concentra núcleos habitacionales densamente poblados en áreas de riesgo, genera un ambiente propicio para multiplicar los efectos devastadores de los fenómenos naturales. En su afán de lucro, el acelerado proceso de urbanización ha generado grandes áreas desprovistas de cobertura vegetal, indispensable para evitar la pérdida del suelo y permitir la infiltración del agua.

Desde la «racionalidad» del capitalismo, la sustentabilidad carece de sentido, porque está subsumida a la búsqueda de la ganancia. Poco importa realizar la pesca indiscriminada de especies comercializables, aunque ésta provoque su desaparición; la extracción de arena de los ríos o las descargas industriales en ellos, aunque conduzcan a su acelerada muerte; la aplicación de sustancias químicas en la producción agrícola, aunque se contaminen los suelos; la construcción de presas para la generación hidroeléctrica, aunque se deteriore el río y provoque las inundaciones en la cuenca baja; la falta de controles para la emisión de gases por fuentes fijas y móviles, aunque nuestra capital se convierta en una de las ciudades latinoamericanas de mayor contaminación.

Si bien es cierto que el proceso de deterioro ambiental del país data de más de dos siglos de evolución, nuestros ecosistemas han sufrido los más perniciosos efectos de las políticas neoliberales ejecutadas durante los últimos 15 años. Ante esta grave crisis que está alcanzando niveles de irreversibilidad, el Estado salvadoreño, al tiempo que se desarticula, no pasa de hacer propaganda verde en el marco de un modelo de desarrollo esencialmente insustentable.

No obstante que en este periodo se aprobó la Ley de Medio Ambiente (1997), se estableció el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1998), se han ratificado varios acuerdos multilaterales y regionales ambientales, y que formalmente existe una política nacional ambiental, los recursos naturales son "gestionados" según la ganancia que se puede obtener de ellos, y los que no habían sido privatizados, están pasando de ser bienes públicos a manos privadas (generalmente en forma de concesiones). Con ese enfoque se utiliza y ordena el territorio, en particular las tierras cercanas a las grandes ciudades o a los parques maquileros; así se manejan las cuencas y regiones hidrográficas, ese es el sentido del desarrollo ener-

gético, de las políticas de transporte y de la ampliación de la infraestructura a escala nacional; con esa lógica se manejan los recursos costero-marinos, las áreas con cobertura vegetal y la biodiversidad en general.

Es tan primitiva la visión actual de la cúpula empresarial y de los gobernantes, que siguen considerando los recursos naturales como fuentes gratuitas e inagotables de materia prima. Habiendo asumido oficialmente el discurso del desarrollo sostenible, todavía no asoma a su actividad económica ni siquiera "el ambientalismo neoliberal" que orienta a internalizar los costes y cobrar servicios ambientales. En actividades industriales, comerciales o de otros servicios, se siguen utilizando procesos y tecnologías contaminantes. Aquí la desacreditada regla de "quien contamina, paga" es subversiva, y "la producción limpia", impagable.

Como resultado de esas "políticas ambientales de libre mercado", menos del 5% de las industrias le dan tratamiento a sus desechos, más del 95% de las fuentes de agua superficiales están entre moderada y severamente contaminadas, San Salvador es la ciudad centroamericana con el mayor nivel

de contaminación atmosférica (el 70% de los contaminantes provienen de la planta vehicular), sólo los municipios de la zona metropolitana depositan la basura en relleno sanitario, los demás lo siguen haciendo en botaderos a cielo abierto. Por otro lado, la impunidad ambiental es estimulada por los funcionarios del gobierno y protegida por el órgano encargado de impartir justicia. Por cierto, los juicios ambientales son abordados en los Juzgados de lo Civil y no hay jurisdicción ambiental.

Por si todo eso fuera poco, uno de los mejores atractivos que el país ofrece a los inversionistas extranjeros es la permisividad para el deterioro ambiental; puesto que en El Salvador, aunque la vulnerabilidad socio-ambiental crece aceleradamente, según altos funcionarios del gobierno "...no hay contradicciones entre el desarrollo y el mejoramiento del medio ambiente". Además, "el libre comercio, las privatizaciones, los TLCs, van a generar miles de empleos y mejorar, también, el medio ambiente del país".

Angel Ibarra

Unidad Ecológica Salvadoreña, UNES

2. Las amenazas del TLC CA-EU para El Salvador

En la carrera por la ratificación de los TLC, los gobiernos están avanzando aceleradamente en una peligrosa cruzada que tendría enormes implicaciones negativas sobre la vida de los pueblos, pues trascienden —en mucho— de las cuestiones relacionadas con el comercio y la inversión.

El TLC CA-EU se negoció desde intereses distintos y desproporcionados, mientras los gobiernos de la región buscaban consolidar las ventajas vigentes concedidas por la ICC y la SGP, atraer más inversión maquiladora⁸⁷ y abrir las exportaciones de los productos «nostálgicos» al mercado étnico en el país del norte.⁸⁸ En contrapunto, el gobierno de los Estados Unidos ha logrado afianzar sus intereses en el Tratado, con el cual busca asegurar un marco de desregulación para sus inversiones, fortalecer los mecanismos para la protección de los derechos de propiedad intelectual, garantizar el acceso irrestricto de sus productos al mercado centroamericano, abrir a sus empresas el campo para incursionar en la privatización de los servicios públicos y lograr un trato no discriminatorio para sus empresas en las compras de gobierno.

El TLC CA-EU observa importantes contradicciones con la Constitución de la República, no sólo por su carácter mercantilizador de los servicios públicos, que constituyen DESC consignados en la Carta Magna; sino por la

prohibición expresa que hace al gobierno para definir sus propias políticas públicas; la aplicación —de hecho— de tratos discriminatorios contra los nacionales y la contravención del Tratado de Integración Económica Centroamericana, entre otras; no obstante, dada la enorme debilidad institucional —incluida la del órgano judicial—, la falta de autonomía e independencia de los poderes del Estado, y algunos antecedentes en esta materia, se hace poco probable que el TLC CA-EU pueda ser declarado inconstitucional.

Además, de ser ratificado el TLC CA-EU se estaría subsuimiendo a su lógica el marco de la legislación secundaria de los países centroamericanos, que incluye toda la normativa relacionada con los derechos laborales, el medio ambiente, el funcionamiento y competencias de las instituciones, las licitaciones públicas, las inversiones, la biodiversidad, los servicios, la libre competencia, entre muchos.

Este Tratado vulnera directamente la soberanía de los estados, en tanto impide a los gobiernos asumir decisiones de políticas públicas acordes a sus proyectos nacionales, abre la posibilidad de que empresas extranjeras puedan enjuiciar a los estados cuando sus expectativas de ganancia sean afectadas por decisiones gubernamentales, vulnera las funciones del Estado como proveedor de servicios públicos potenciales y define un marco de competencia claramente desfavorable para las empresas públicas.

La retórica oficial presenta al TLC CA-EU como la panacea para estimular la producción nacional, las exportaciones y el empleo; sin embargo, vale señalar que si a la precaria capacidad competitiva de las empresas centro-americanas —muy por debajo de la correspondiente a las empresas estadounidenses—, se le agrega la obligación de establecer un trato no discriminatorio a las empresas extranjeras, tenemos un escenario de compe-

tencia profundamente desventajoso para El Salvador, que no podrá traducirse en mayor producción y, por consiguiente, en más empleo; sino al contrario, la apertura en estas condiciones, que se agravan por la carencia de políticas endógenas de fomento a la competitividad, se convierte en un vector de riesgo para la industria nacional, que amenaza con su quiebra y consiguiente destrucción de empleo.

Las mujeres en El Salvador han multiplicado sus responsabilidades sociales y ha retrocedido en sus derechos fundamentales. El modelo neoliberal es la cara al descubierto del sistema económico patriarcal. El fundamentalismo económico se traslapa con el fundamentalismo retrógrado de los derechos de las mujeres, teniendo en su base los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en relación a los derechos sexuales y reproductivos de los hombres.

El modelo maquilador es la oferta de empleo para las mujeres del Libre Comercio y la flexibilización laboral que profundiza la explotación de las mujeres y las niñas son las «oportunidades» que los Tratados de Libre Comercio les ofrecen. Las viola-

ciones de derechos en el trabajo y las consecuencias para las mujeres son particularmente graves en El Salvador, la industria de la maquila textil ha tenido un acelerado deterioro en cuanto al cumplimiento de los derechos laborales en los rubros siguientes: jornadas intensas de trabajo, no pago de horas extras ni permisos personales por razones de salud u obligaciones familiares, violencia laboral (la cual implica, entre otras situaciones, golpes y maltrato verbal) o contratos de prueba hasta de 3 meses, a pesar de que la normativa vigente establece un mes de prueba.

También se exige prueba de embarazo para aplicar a las plazas y no se pagan prestaciones (vacaciones, aguinaldo). Se ha extendido la práctica de que los descuentos apli-

cados en los salarios en razón de las cotizaciones para el fondo de pensiones y salud sean apropiados de manera indebida y nunca sean transferidas a las instituciones respectivas, como el Seguro Social.

Sólo la lucha social de las mujeres podrá revertir escenarios que van contra la vida de la mayoría de la población salvadoreña. El diálogo y las alianzas con las mujeres de la región mesoamericana, y el compromiso del movimiento social amplio en una clara apuesta de alianza con las feministas podrá hacer avanzar una propuesta alternativa plural, amplia y equitativa para mujeres y hombres del país.

Ana Murcia
Red Sinti Techan

No obstante, con el TLC CA-EU podrían instalarse en el país algunas inversiones, principalmente maquiladoras y generar nuevos empleos, los cuales, a juzgar por la realidad de las zonas francas y recintos fiscales, existe una alta propensión de que constituyan empleos precarios. Siendo así, para estimar el impacto del Tratado en la generación de empleo habría que estimar el empleo neto, lo cual pasa por sustraer a los nuevos puestos creados por algunas inversiones extranjeras los miles de empleos que se perderían por el desplazamiento de las empresas nacionales de la competencia en los mercados.

El desalojo de la empresa salvadoreña no sólo deriva de la importación de productos estadounidenses que desplazarían a los nacionales, siendo el caso más drástico la producción de granos básicos que no podría enfrentar los precios subsidiados y los mercados protegidos estadounidenses; sino también por la quiebra de las empresas nacionales que serían relegadas de las licitaciones públicas por parte de las transnacionales que recibirían trato nacional y trato de nación más favorecida.

El desarrollo de la producción y de las exportaciones requiere mucho más que un tratamiento arancelario, más que plazos amplios de desgravación, lo que se requiere es otra estructura productiva y exportable, lo cual con el TLC CA-EU queda al desnudo y confirma la urgencia de volcar la mirada hacia adentro, para atender los estructurales e históricos problemas que la economía viene arrastrando sin solución.

En este sentido, el TLC CA-EU empuja fuertemente el esquema de producción maquilador que desde los PAE-PEE, ICC y SGP se viene implementando. Siendo así, los gobiernos presionarán por una mayor flexibilización laboral, clave para la atracción de ese tipo de inversión intensiva en fuerza de trabajo no calificada y que opera con bajísimos niveles de tecnología.

Una de las implicaciones más significativas del TLC CA-EU recae en el sector agropecuario, dado que el gobierno de los Estados Unidos no se compromete a eliminar su sistema de apoyo y subsidios a su producción agropecuaria, principalmente de granos básicos, con lo cual el comercio de estos productos resulta ser absolutamente desleal y desfavorable para Centroamérica. Jamás sería posible competir con precios tan bajos, en una relación que se vuelve doblemente desleal porque el gobierno estadounidense también podrá continuar recurriendo a prácticas proteccionistas no arancelarias, aplicadas bajo el pretexto de incumplimiento de las normas arancelarias y no arancelarias.

Siendo así, la quiebra de la producción agropecuaria de la región es una crónica anunciada por el TLC CA-EU, lo cual redundará en la generación de grandes contingentes de desempleados, la pérdida de la soberanía alimentaria, con las consiguientes hambrunas y la agudización de las migraciones.

En el marco de los Tratados de Libre Comercio los productores agropecuarios han visto afectada su principal fuente de ingresos. La crisis es de todo el sector, pero llega aún más a los productores de granos básicos o cerealeros.

Los productores de sorgo han buscado mercados locales para su excedentaria producción, con ese propósito en 1998 negociaron en bloque –a través de firmas de convenios– con el sector agroindustrial. No obstante la garantía del mercado interno y la colocación de suficientes volúmenes de producción a precios «honrosos» para el productor de sorgo, se han visto frustradas en los convenios suscritos, por las razones siguientes:

Entre 1998 y 2001, se realizó el 15,62% de compras reales a los productores nacionales de sorgo por parte de los empresarios suscriptores del convenio. A pesar que los convenios fueron avalados y vigilados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, los

volúmenes no comprados a los productores nacionales de sorgo corresponde al 84,38% de las compras, que ha sido adquirida en forma de importación.

Son evidentes los beneficios obtenidos por los importadores, que sustituyen el sorgo por el maíz amarillo, a costa de las pérdidas de los productores de sorgo. Un grupo de cuarenta empresas importadoras de maíz en el 2001, doblaron sus ganancias, primero por el arancel que dejaron de pagar al fisco al importar y no comprar localmente, y en segundo lugar por el ahorro obtenido por el precio de importación que está por debajo del punto de equilibrio del productor nacional. El 98,5% de la importación de maíz amarillo proviene de Estados Unidos con precios altamente subsidiados y transgénico.

Con la reducción de las barreras arancelarias en los últimos dos años y a raíz de la firma de los TLC, se masificó la impor-

tación de productos de consumo y en especial el maíz amarillo y el arroz. Un reducido grupo de comerciantes y empresarios se dedican a este negocio a través de la BOLPROES, a costa de las pérdidas obtenidas por miles de productores que no pueden encontrar un mercado estable, ni precios que garanticen superar el punto de equilibrio. Por su parte los ingresos de los y las campesinos(as) y la disminución de capacidades de reconvertirse y competir con productos importados y subsidiados ha generado una mayor pobreza en la zona rural obligando a emigrar hacia las zonas urbanas y fuera del país.

En este sentido, puede decirse que los TLC son una apuesta donde los ganadores no están al lado de los productores nacionales, y se conocen antes de iniciar el juego.

Reina Isabel Arias Paniagua
Confederación de Cooperativas
de la Reforma Agraria de El Salvador,
CONFRAS

Uno de los impactos más perversos del TLC CA-EU es en el ámbito de los servicios, su propósito de liberalizar el sector conllevaría a permitir a las empresas transnacionales el acceso para la provisión de todos los servicios —incluyendo los servicios públicos—, a través de la venta directa de las pocas empresas públicas que faltan por privatizar o por la vía de las concesiones, según se establece en el capítulo de compras gubernamentales.

Después de trasladar las principales empresas públicas a manos privadas, los ojos de las transnacionales están centrados en el agua, la salud, la educación y la seguridad social. Allí está el filón dorado que con el TLC CA-EU se pretende alcanzar, y que de lograrse generaría para la población enormes perjuicios, a juzgar por las experiencias privatizadoras que se conocen.

El TLC CA-EU logra un mayor alcance en materia de propiedad intelectual que la misma OMC. En treinta y cuatro páginas exige de los estados firmantes, a partir de plazos establecidos, la automática ratificación de diez tratados adicionales en materia de propiedad intelectual, entre los cuales se encuentran: el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1980) y el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) —Convenio UPOV 1991—.

También con el TLC CA-EU se estaría violentando el derecho inalienable de los pueblos al acceso a la salud,

en la medida en que el tratado amplía el plazo establecido por la OMC a través de los ADPIC para que las transnacionales puedan ejercer mayor control sobre los medicamentos patentados. Esto limita seriamente la producción de medicamentos genéricos y elimina la posibilidad de reducir el precio de los patentados, viéndose con ello restringido el acceso de los pobres a los medicamentos.

Las enormes riquezas en biodiversidad de la región centroamericana también se ven amenazadas con la inminente expropiación de estos recursos por parte de las empresas dedicadas a la bio-prospección, que estarían facultadas por el TLC CA-EU para patentar las variedades vegetales y animales allí existentes; además del riesgo de apropiarse de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

Finalmente, el TLC CA-EU incorpora un capítulo laboral y otro ambiental, que constituyen la «chonga» de un paquete nocivo y letal para los pueblos, y cuyos contenidos, lejos de responder a los principios de derechos laborales y sustentabilidad, reproducen la lógica de la ganancia y la subordinación de los mismos. A manera de ejemplo, el capítulo laboral incorpora un mecanismo para la resolución de disputas por violación a los derechos laborales, a partir del cual será posible establecer multas a las empresas que transgreden los derechos laborales, multas que serán pagadas por los estados; con ello, quien finalmente pagará la multa por la violación de sus derechos laborales será la misma víctima del abuso.

NOTAS

1. También conocido como índigo o xiquilite, es un arbusto de cuyos tallos y hojas se obtiene una pasta colorante azul, utilizada para teñir telas. En la Europa del siglo XIX, el uso industrial del añil fue prontamente sustituido por las añilinas o colorantes sintéticos, afectando con ello la primera actividad agroexportadora salvadoreña de esa época.

2. La instauración del cultivo del café se promovió a través de las Reformas Liberales de 1870. Éstas generaron condiciones objetivas que posibilitaron el proceso de acumulación originaria de capital en El Salvador. Se expropiaron las tierras ejidales y comunales —óptimas para el cultivo del grano—, y este despojo convirtió a los indígenas en fuerza de trabajo asalariada para las fincas cafetaleras, ahora propiedad de un grupo de familias que se sucedieron por décadas en la presidencia, consolidando una oligarquía agroexportadora que pasó a ser el receptáculo de la conciencia nacionalista, clave para la conformación del Estado salvadoreño y la hegemonía del modo de producción capitalista dependiente.

3. La economía salvadoreña es altamente dependiente de las transferencias privadas. El monto de remesas familiares registrado en 2002 supera el 67,0% del valor de las exportaciones salvadoreñas.

4. Los países centroamericanos más endeudados son Nicaragua y Honduras. Ambos han sido clasificados por el FMI y el Banco Mundial como «países pobres altamente endeudados», e incluidos en la iniciativa HIPC (por sus siglas en inglés de *Heavily Indebted Poor Countries*), que busca reducir los niveles de endeudamiento de esos países hasta cierto grado de sostenibilidad, sólo en la medida en que cumplan con los programas de ajuste estructural creados por los organismos financieros internacionales.

5. El llamado «Consenso de Washington» es producto de un acuerdo consensuado entre representantes del complejo político-económico-militar-intelectual (BM, FMI, BID, Reserva Federal EUA, Agencias Económicas del Gobierno EUA, funcionarios del Gobierno EUA, miembros del Congreso y grupo de expertos) con relación a diez instrumentos de política que se pueden agrupar en cinco ámbitos: El paquete fiscal (disciplina fiscal, focalización del gasto público y reforma tributaria); el paquete financiero (liberalización financiera y prudente supervisión);

el paquete del sector externo (tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberalizadas, eliminación de los aranceles y fomento a la inversión extranjera directa), y el paquete de la Reforma del Estado (privatización de las empresas públicas, desregulación de la economía y garantía para los derechos de propiedad intelectual).

6. Principalmente empresas maquiladoras, que han sido beneficiadas a través de políticas fiscales y legislaciones como la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales, y cuyo giro principal se encuentra en la producción textil y de confección.

7. Aunque un acuerdo o un tratado internacional está formalmente supeditado a la Constitución, la misma naturaleza y contenidos de los tratados en materia de comercio e inversión enfrentan frontalmente el espíritu y letra de la Carta Magna, y, en la práctica, se pueden constatar clarísimas violaciones constitucionales derivadas de la aplicación de acuerdos y tratados internacionales, sobre todo en materia de derechos humanos.

8. Moreno, Raúl (2003): *Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*, p. 13, FESPAD Ediciones, San Salvador.

9. Durante la administración de Duarte, que ganó las elecciones presidenciales de 1984 disputadas por el recién formado partido ARENA —1981—, se registraron sólo en concepto de «ayuda militar» más de un millón de dólares diarios.

10. Entre las acciones más impactantes se recuerdan la masacre del Sumpul, Chalatenango, en mayo de 1980 y la masacre del Mozote, Morazán, en diciembre de 1981. Ver: *Informe de la Comisión de la Verdad*, San Salvador.

11. Weinberg, S. y Ruthfauff, J. (1998): *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador*, pp. 25-26, CED-SAPRIN, Washington.

12. En la base de los PAE-PEE se pueden identificar un mosaico de planteamientos recogidos del Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos, de la Teoría de la Absorción, de la Teoría Cuantitativa del Dinero, del enfoque Monetarista, e incluso algunas consideraciones recogidas de los neokeynesianos.

13. Paniagua, Carlos (2002): «El bloque empresarial hegemónico salvadoreño», *Estudios Centroamericanos*, 645-646, julio-agosto, San Salvador.

14. Decreto Ejecutivo No. 97, del 1 de noviembre de 1995.

15. Decreto Legislativo No. 471, 1995.

16. Ver: Moreno, Raúl (2000): *Reforma fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable*, pp. 79-91, Imprenta Criterio, San Salvador.

17. Se trata de un fondo creado por la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, denominado Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI).

18. Paniagua, Carlos, *op. cit.*

19. Según Decreto Legislativo 808, de 1996.

20. Decreto Legislativo 843, de 1996.

21. Retomado de Salazar, Ricardo (2003): *Informe sobre el estado de los servicios públicos en El Salvador*, p. 5, Centro para la Defensa del Consumidor, mimeo, San Salvador.

22. Durante el período 1992-1996, ANTEL presentó un incremento de sus utilidades del 92,1%, según el *Anuario Estadístico de Telecomunicaciones*, ANTEL, 1996.

23. Decreto Legislativo 142, de 6 de noviembre de 1997, *Diario Oficial* número 218, Tomo 337, de 21 de noviembre de 1997.

24. France Telecom anunció en septiembre del 2003 la firma de un acuerdo de venta del consorcio ESTEL a América Móvil por un monto de US \$ 417 millones. América Móvil es el proveedor líder de servicios inalámbricos en México, con inversiones en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela, y una base de 36 millones de suscriptores. La multinacional se encuentra enfocada en aumentar su presencia en Latinoamérica.

25. Citado en PNUD (2001): «Informe de Desarrollo Humano. El Salvador», p. 89, San Salvador.

26. Ver: Arroyo, Alberto (2001): *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México. Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*, RMALC, pp. 95-109, México D.F.

27. Según el gobierno mexicano, el TLCAN reconoció las enormes asimetrías con Estados Unidos, al otorgar a maíz y frijol un plazo de 15 años para la desgravación arancelaria; aunque en la práctica el mercado se liberó totalmente en tres años, lo cual generó desestímulo y falta de protección para los productores locales.

28. Citado en CEAL-FITTVVC (2003): «La actividad maquiladora en El Salvador. Dinámica y evolución en la última década», con base a datos oficiales del Ministerio de Economía 1994-2001.

29. Para 2000, el valor bruto de las exportaciones alcanzó los US \$ 1.600 millones, aunque las exportaciones netas sólo alcanzaron los US \$ 400 millones. Ver CEAL-FITTVVC, op. cit.

30. Ibid.

31. Propuesta presentada por Michael Porter a los gobernantes centroamericanos en 1998, INCAE, Alajuela, Costa Rica.

32. Ver: Moreno, Raúl (2002): «Desmitificando el Plan Puebla Panamá: los impactos económicos y sociales». En Moreno, R., Gutiérrez, D. y Rivera, J. (2003): *El Plan Puebla Panamá: Economía, política y medio Ambiente*. OIKOS Solidaridad y CEICOM, San Salvador.

33. Gutiérrez Urrutia, Mario (1992): «Programación financiera y relaciones macroeconómicas». En: *Programa interamericano de macroeconomía aplicada*, p. 10, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

34. Los múltiples requerimientos financieros que se presentan en el plano nacional y el sinnúmero de necesidades insatisfechas de la población —muchas de las cuales constituyen derechos económicos, sociales y culturales—, exigen del Estado un adecuado manejo de los recursos públicos y priorizar las áreas sociales como estratégicas, lo cual llevaría a universalizar el gasto y no tanto a focalizar los exiguos recursos.

35. Ministerio de Planificación de la República de El Salvador: «Programa Económico y Social 1989-1994», San Salvador, El Salvador.
36. Moreno, Raúl (2000), *op. cit.*, p. 24.
37. Según información del Banco Central de Reserva, en 2001 casi el 60% de los ingresos tributarios provinieron de la recaudación de IVA, y el 30% de impuestos sobre la renta. *Revista Trimestral*, enero-marzo 2003, San Salvador.
38. Moreno, Raúl (2000), *op. cit.*, pp. 48-50.
39. «El valor agregado es igual a la sumatoria de las remuneraciones a los asalariados más los impuestos indirectos netos de subsidios más el excedente bruto de explotación». Banco Central de Reserva de El Salvador, *Nuevo sistema de cuentas nacionales*, p. 19. San Salvador.
40. Datos del Banco Central de Reserva, revistas trimestrales, varios años.
41. PNUD (2003): *Informe sobre el desarrollo humano en El Salvador*, p. 136, San Salvador.
42. La participación del sector agropecuario en la generación del PIB pasó del 17,3% en 1990 al 11,5% en 2002.
43. En el sistema bancario salvadoreño sólo 4 bancos concentran más del 70% del total de los depósitos y del crédito del sistema. Ver: Moreno, Raúl (1996): «Evolución del sector financiero durante 1996», *Alternativas para el Desarrollo*, noviembre/diciembre, FUNDE, San Salvador.
44. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) fue suscrito en Ginebra en 1947 y sirvió de marco para las negociaciones que, en 1994, dieron origen en Marrakech a la OMC.
45. Malhotra, Kamal y otros (2003): *Cómo lograr que el comercio global sea beneficioso para la gente*, p. 4, UNDP, Londres, Reino Unido.

46. Palabras textuales del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Colin Powell. Citado en León, Osvaldo (2002): «Movilización continental contra el ALCA», ALAI, 24 enero, <http://alainet.org/docs/1698.html>.
47. 5 La región está constituida por 34 países, con más de 800 millones de personas, que concentra la tercera parte del PIB mundial y transa más de la quinta parte del comercio global.
48. Moreno, Raúl (2003): *El TLC entre Estados Unidos y Centroamérica*, op. cit., p. 63.
49. Barlow, Maude (2001): *El Oro Azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta*, The Council of Canadians, Canadá.
50. Empresa propiedad de la transnacional estadounidense Bechtel, domiciliada en Bolivia, que adquiere la concesión del servicio de agua en la provincia de Cochabamba.
51. Moreno, Raúl (2003): «La 8ª Reunión Ministerial del ALCA en Miami: una salida evasiva para evitar un nuevo fracaso», www.boell.de.
52. Este punto está relacionado con las prohibiciones impuestas a los gobiernos y la cláusula de inversionista-Estado, contempladas en el capítulo de Inversiones, y que serán desarrolladas posteriormente.
53. Aunque las negociaciones con Costa Rica se prolongaron hasta enero de 2004.
54. Tomado de Moreno, Raúl (2003): *El TLC CA-EU*, op. cit., p. 93.
55. Costa Rica se ubica en la posición 43ª de la clasificación del PNUD, muy por encima del resto de países centroamericanos.
56. Los cuales, obviamente, no equivalen a los intereses del grupo hegemónico empresarial, como suele considerarse desde los planteamientos oficiales y las cúpulas de empresarios.
57. Elaborado en base a la información contenida en Public Citizen, op. cit.

58. Devandas, Mario (2004): «El derecho universal de la población a los medicamentos». Incluido en *Por qué decimos no al TLC, op. cit.*
59. Citado en Rodríguez, Silvia (2004): «Análisis del capítulo de Propiedad Intelectual del TLC CA-EU. Caso Semillas». Incluido en *Por qué decimos no al TLC, op. cit.*
60. Como se planteó en el primer capítulo de este documento, el reparto del valor agregado es totalmente injusto: el 62% es ganancia de los empresarios, el 32% debería cubrir las remuneraciones de trabajadores y trabajadoras, y el 6% restante son ingresos para el Estado en forma de impuestos indirectos netos.
61. Se incluyen comercio, transporte, almacenamiento, comunicaciones, servicios financieros, servicios del gobierno, servicios personales, servicios prestados a las empresas y alquileres de viviendas, entre otros.
62. Según la «Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2002», del Ministerio de Economía de El Salvador, en 2002, 338.000 hogares (22,2% del total) recibían remesas familiares, por un monto cuyo promedio mensual ascendía a US \$ 151,00; en la zona rural se concentran el 23,4% del total de hogares en el país.
63. PNUD (2003): *Informe sobre el desarrollo humano. El Salvador 2003. Desafío y opciones en tiempos de globalización*, p. 176, San Salvador.
64. *Ibid.*, p. 179.
65. Cálculos propios en base a cifras presentadas en el Banco Central de Reserva de El Salvador (2003): *Revista Trimestral*, enero-marzo, p. 19, San Salvador.
66. Banco Central de Reserva (2003): *Revista Trimestral, op. cit.*, p. 73.
67. BCR, *op. cit.*, p.58.
68. Cálculo actualizado en base de: Moreno, Raúl (2001): *Reforma fiscal en El Salvador, op. cit.*, pp.47-50.

69. Según proyecciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador, el coste del sistema antiguo de pensiones para el período 2000-2004 asciende al 6,4% del PIB.

70. El 30,3% del presupuesto del área social es asignado a remuneraciones; el 25,3%, para gastos financieros y el 16,8%, para transferencias corrientes.

71. BCR, *op. cit.*, p. 39.

72. El desempleo está definido como aquel contingente de personas en edad de trabajar que no tiene trabajo en el momento de la encuesta, que lo busca activamente y que está dispuesta a incorporarse inmediatamente.

73. Es la canasta básica de alimentos diarios por persona —que ha de multiplicarse por el número de miembros de una familia tipo—, según los mínimos requerimientos calóricos, diferenciados para las áreas urbana y rural. La CBA incluye: pan francés, tortillas, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, frutas, frijoles, verduras y azúcar.

74. Ministerio de Economía. <http://www.minec.gob.sv/default.asp?id=17&mnu=17>

75. La canasta de mercado está integrada por más de 245 bienes y servicios, está integrada por cuatro grupos: alimentos, vestuario, vivienda y miscelánea; constituye la base para el cálculo del IPC.

76. Ver: Salazar, Ricardo (2003): «Informe sobre el estado de los servicios públicos en El Salvador», Gerencia de Investigación, CDC, San Salvador, mimeo.

77. *Ibid.*

78. Ver: BID, América Latina frente a la Desigualdad, Informe 1989-1999, p. 13

79. PNUD (2003): Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.

80. Ver: PNUD (2002): Informe de Desarrollo Humano, El Salvador.

81. Banco Central de Reserva de El Salvador (1994): *Nuevo sistema de cuentas nacionales*, Matriz Insumo Producto, San Salvador, El Salvador.

82. Ministerio de Economía (2002): *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*, DIGESTYC, San Salvador.

83. El 65,4% de la población rural carece de acceso a servicios de agua potable, el 38,9% no tiene acceso a servicios de salud, el 13,1% del total de las personas que viven en el área rural no sobrevivirán hasta los 40 años de vida. Ver: PNUD (2001): *Informe sobre el desarrollo humano*, op. cit.

84. Según la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*, en 2002, se registraron más de 50 millones de dólares mensuales en remesas familiares, los cuales son captados por unos 337.580 hogares, de manera que casi un millón y medio de salvadoreños y salvadoreñas reciben unos \$ 35 mensuales.

85. La población en situación de pobreza absoluta o extrema es aquella cuyos ingresos son inferiores al coste de la canasta básica alimentaria; en otras palabras, sus ingresos resultan insuficientes para que una familia de 4,3 miembros pueda adquirir las cantidades de alimentos necesarios para no morir. La población en pobreza relativa es aquella cuyos ingresos superan el coste de la canasta básica alimentaria pero que no alcanzan a cubrir el coste de la canasta básica ampliada —la cual se calcula multiplicando por dos el coste de la canasta básica alimentaria—.

86. Banco Central de Reserva de El Salvador: *Revista Trimestral*, enero-marzo 2003.

87. Los niveles de inversión extranjera directa en El Salvador son minúsculos comparados con los esfuerzos realizados por los gobiernos para incentivar el sector. Durante el período 1990-2002, los flujos de IED en El Salvador ascienden a US \$ 2.156 millones, cifra equivalente a los ingresos recibidos en concepto de remesas familiares durante un año.

88. Se promociona que se exportarían productos típicos de la región que los compatriotas residentes en Estados Unidos demandarían; sin embargo, cabe señalar que se trata de un mercado saturado y que difícilmente puede constituirse en un eje de exportación.

Información

Más información sobre temas relacionados con los contenidos de esta publicación en:



www.observatori.org
www.observatori.org/paula



La Fundació Solidaritat UB es una institució creada per la Universitat de Barcelona i la Fundació Món-3 en 1996 per promoure, en el si de la comunitat universitària, un espai de promoció del voluntariat, la cultura de pau, els Drets Humans i la cooperació per al desenvolupament dels pobles.

La universitat té un espai propi de treball en l'àmbit de la cooperació internacional, que comprèn la cooperació en la formació, la formació especialitzada, la investigació aplicada a la resolució de problemes concrets del desenvolupament, la cooperació en investigació en els països del Sur, l'elaboració de propostes alternatives per al desenvolupament...

La col·laboració entre la Universitat de Barcelona i la Fundació Món-3, organització no governamental de caràcter universitari creada en 1986, ha permès la incorporació de docents i investigadors a projectes de cooperació sobre el terreny en els països d'Amèrica Central, en temes fonamentals com: la gestió dels recursos hídrics, la gestió dels residus i la protecció mediambiental, la promoció econòmica en relació amb els recursos propis de cada territori, el desenvolupament agrícola sostenible, la formació especialitzada en relació amb aquests temes, la dotació d'infraestructures per a la investigació. La Fundació Solidaritat UB és l'àmbit comú en el marc del qual s'han articulat aquestes col·laboracions, acreditant, una vegada més, que la col·laboració entre els diferents agents de la cooperació és la millor fórmula per a l'optimització dels recursos que s'empren en la realització de projectes per al desenvolupament sostenible dels pobles.

A aquesta col·laboració entre la Universitat de Barcelona i la Fundació Món-3 s'ha incorporat, per a aquesta publicació, la Red de Recursos Comunitaris per a la Solidaritat (XIREC), organització relacionada amb el treball en xarxa per a la solidaritat en el món local.

Fundació
Solidaritat UB

Balmes, 21 · 08071 Barcelona
T. 93 403 55 38 · F. 93 403 55 39
fundacio@pu.ges.ub.es
www.ub.es/solidaritat



Av. Diagonal, 690 · 08034 Barcelona
T. 93 402 43 25 · F. 93 402 90 17
msirera@ub.edu
www.ub.es/mon3

Master
Globalització
Desenvolupament
i Cooperació



Escola Internacional de Postgrau
"Josep Maria Vidal Vila"
de Globalització, Desenvolupament
i Cooperació

Fundació
Solidaritat UB

Xirec
XARXA DE RECURSOS COMUNITARIS
PER A LA SOLIDARITAT



UNIVERSITAT DE BARCELONA

