



El Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC
ÁREA DE INVESTIGACIÓN
Y MONITOREO

Políticas Públicas HOY

AÑO IV, N° 42

SAN SALVADOR, 2009

ÚLTIMOS NÚMEROS

- **¿Qué hay detrás del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (AdA)?**, No. 41, Año IV
- **¿Por qué Ástor Escalante no debe ser elegido Fiscal General de la República?**, No. 40, Año IV
- **Política de subsidios en El Salvador: ¿instrumento para el bienestar social o para el beneficio empresarial?**, No. 39, Año III
- **Empobrecimiento de las mujeres en El Salvador**, No. 38, Año III

DESCARGUE LAS
VERSIONES DIGITALES DE
POLITICAS PUBLICAS HOY,
EN: <http://fespad.org.sv>



La herencia de la administración Saca

El 1 de junio de 2009 marca la finalización de la administración Saca, y con ello se completan dos décadas de políticas públicas y de reformas jurídicas e institucionales de corte neoliberal en El Salvador, promovidas por sucesivos gobiernos de ARENA; pero también esa fecha se corresponde con el inicio de la primera gestión de un gobierno, cuyo presidente gana las elecciones del 15 de marzo empujado por un partido de izquierda, hecho inédito en la historia nacional.

La alternancia en el gobierno ha abierto enormes expectativas entre la población nacional por el cambio de rumbo en las políticas públicas, y la posibilidad de concretar la histórica aspiración social de que en el país se garanticen el cumplimiento y la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). La instalación de la administración de Mauricio Funes también se convierte en una oportunidad de tener una nueva forma de gestión gubernamental, basada en principios de transparencia, equidad, rendición de cuentas, participación ciudadana real y acceso a la información.

Durante el proceso de transición al nuevo gobierno, el acercamiento entre las y los



funcionarios públicos de la administración saliente y los equipos constituidos por el presidente electo, posibilitó una primera aproximación a informaciones, casos y situaciones que dejaron entrever la falta de certeza y robustez de las cifras oficiales, inadecuados manejos de los recursos públicos en diferentes carteras de Estado y la confirmación de una conducta recurrente de encubrimiento y falta de rendición de cuentas por parte del gobierno anterior.

La realidad salvadoreña contrasta radicalmente con la imagen de estabilidad y fortaleza económica que el gobierno Saca construyó a partir de las cifras oficiales a lo largo de su administración. Prácticamente nos encontramos frente a dos países: el primero, que se corresponde a la realidad de miles de

PUEDA DESCARGAR LAS VERSIONES DIGITALES
<http://fespad.org.sv>

- **Boletines:** Políticas Pública HOY, Observatorio de los DESC, Observatorio de los Derechos de la Niñez, Resistencia y Soberanía, Seguimiento de Prensa Acuerdo de Asociación UE-CA
- **Prontuario Socio Económico**
- **Cuadernos Populares y audio:** Políticas Públicas y Niñez

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
Centro de Estudios Constitucionales y Derechos Humanos
25 Calle Poniente No 1332 Colonia Layco, San Salvador,
El Salvador

Apartado Postal 2806
Teléfono PBX: (503) 2236-1888
Fax: (503) 2236-1833

La herencia de la administración Saca

El gobierno del ex presidente Saca sostuvo que la economía salvadoreña se encontraba “blindada” bajo su administración y que los impactos de la crisis económica internacional serían amortiguados por las “atinadas” medidas económicas implementadas por las administraciones de ARENA, como son la dolarización y la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos

hogares salvadoreños que padecen una creciente exclusión y empobrecimiento, deterioro de sus condiciones de vida, flexibilización laboral y precarización de sus condiciones de trabajo, incapacidad adquisitiva de sus salarios y falta de oportunidades; y en contraste, un “país impresionante”, blindado frente a las crisis, con una economía estable, promovida en los medios de comunicación como un modelo de crecimiento exitoso en América Latina¹.

Resulta curioso que en medio de una recesión económica mundial que está generando un cataclismo en las economías de los países industrializados, de una envergadura tal que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pronostica una pérdida de 51 millones de empleos en todo el mundo para 2009²; y mientras que en España y en la Eurozona



las tasas de desempleo superan el 18.0% y 9.5%, respectivamente; con previsiones de crecimiento económico para esa misma región del -4.0% PIB³; el gobierno del presidente Saca sostuvo que la economía salvadoreña se encontraba “blindada” bajo su administración y que los impactos de la crisis económica internacional serían amortiguados por las “atinadas” medidas económicas implementadas por las administraciones de ARENA, como la dolarización y la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR por sus siglas en inglés).

Nada más alejado de la realidad que una economía como la salvadoreña, altamente dependiente de la economía estadounidense, en términos comerciales, monetarios, transferencias unilaterales privadas (remesas familiares), financieros y de inversión, con el agravante que es una economía dolarizada, pudiera estar “blindada” y no salir inerte cuando la economía a la que se encuentra anclada, Estados Unidos, es sacudida por una recesión que se perfila

hacia una depresión económica de mayor gravedad que la registrada en 1929-30 con la quiebra de Wall Street.

Los argumentos presidenciales del “blindaje” se desvanecieron durante la gestión anterior, el valor de las exportaciones de El Salvador se redujeron en -34.7%⁴ durante el primer trimestre de 2009 en la medida en que se contrae la demanda internacional, principalmente de los Estados Unidos; las remesas familiares, que constituyen la principal fuente de divisas para la economía salvadoreña y uno de los factores dinamizadores del crecimiento de la actividad económica a través del consumo, registraron en 2008 la tasa de variación más baja desde 1992 y todo apunta que para 2009 tendremos tasas negativas, como lo demuestra el registro al primer trimestre de este año, que es US \$ 69 millones menos que en el mismo período del año anterior⁵.

Menores niveles de exportaciones y de remesas familiares tienen un evidente impacto negativo en el crecimiento de la economía; no obstante, las

La herencia de la administración Saca

proyecciones oficiales al primer trimestre de 2009 estimaban que al final de este año la actividad económica salvadoreña tendría un crecimiento máximo de 3.5%, cifra que contrasta con las previsiones de -0.5% de la empresa calificadora de riesgo J. P. Morgan y las de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que situaban el crecimiento del PIB para ese mismo año en un rango que oscila entre +0.8 y +1.8%⁶.

Los impactos de la recesión mundial y la crisis nacional se hicieron más evidentes en El Salvador, y el gobierno tuvo que revisar posteriormente las expectativas de crecimiento económico; en abril anunció que la tasa de variación del PIB real para 2009 sería menos de 1.0%⁷, aunque el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostiene que la economía salvadoreña decrecerá en el presente año (-1.0%).

La consecuencia directa de la contracción económica, y que confirma la enorme vulnerabilidad de la economía salvadoreña es la creciente destrucción de empleo, recogida en declaraciones de gremiales empre-



sariales e instituciones no gubernamentales, aunque las estadísticas oficiales no lo registren por su desfase y falta de solidez. Así, los niveles de desempleo aumentan en los sectores más afectados por la crisis económica, como la industria, donde se registra una reducción de 35.8% en los niveles formales de empleo⁸.

La Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES) refiere 20,000 empleos perdidos al 5 de mayo de 2009⁹ y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) registra sólo en la industria, 7,714 personas despedidas entre noviembre de 2008 y noviembre de 2007. Por otra parte, la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) registra una pérdida de 25,000 empleos en la industria de la construcción entre enero 2008 y enero 2009, de los cuales 6,600 son empleos directos¹⁰; y el Centro de Derechos Laborales del IDHUCA señala que entre octubre y noviembre de 2008 fueron despedidas unas 4,000

personas de 18 maquilas¹¹.

La fragilidad de la economía salvadoreña queda en evidencia y no cabe duda que la convergencia de la recesión mundial y la crisis nacional conforman una situación compleja cuyos efectos sobre el empleo, el consumo, las remesas, la recaudación tributaria, el crecimiento de la economía, el endeudamiento, la seguridad ciudadana y el deterioro en las condiciones de vida de la población, comenzarán a visibilizarse más vivamente en los próximos años, y perfilan nuevos escenarios frente a los cuales habría que definir políticas públicas de manera que los impactos no sigan descargándose en los sectores empobrecidos.

Por otro lado, a partir de abril de 2009 se ha ido develando información sobre la crítica situación de las cuentas del Sector Público no Financiero, expresa en la incapacidad del gobierno para hacer frente a gastos corrientes previamente presupuestados, lo cual contrasta con el plantea-

La fragilidad de la economía salvadoreña, la convergencia con la recesión económica mundial y la crisis nacional conforman una situación compleja, cuyos efectos comenzarán a visibilizarse más vivamente en los próximos años, y perfilan nuevos escenarios frente a los cuales habría que definir políticas públicas de manera que los impactos no sigan descargándose en los sectores empobrecidos.

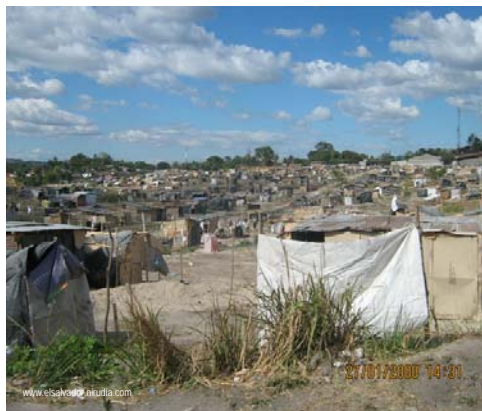
La herencia de la administración Saca

miento del presidente Saca de que El Salvador sobresale en Latinoamérica "porque somos un país con estabilidad económica y social, atractivo para la inversión, con finanzas saludables"¹².

Obviamente que las finanzas públicas han sido influenciadas negativamente por la recesión económica mundial, en la medida en que ésta repercute en la contracción de la producción, el comercio y el consumo, pero también pesa en la crítica situación fiscal la ineficiencia en la administración tributaria y las reformas que en materia fiscal se empujaron durante el proceso de ajuste estructural. Sólo en el primer trimestre de 2009 las recaudaciones tributarias se han contraído 12%, se registran US \$ 53.2 millones menos en la recaudación de IVA y US \$ 10 millones en aranceles.

El ex presidente Saca aseguró "que las finanzas del país se entregarán "sanas" al próximo Gobierno a partir del 1° de junio"¹³; sin embargo, al primer trimestre de 2009 se registraba un déficit fiscal del 4.7% PIB y lo más seguro es que éste ratio alcance niveles superiores al 5.0% al finalizar el año, sin incluir la deuda previsional; se estima que la necesidad de financiamiento para cubrir el agujero fiscal que dejaría la administración Saca durante 2009 superaría los mil cincuenta y ocho millones de dólares¹⁴.

El panorama para el ejercicio fiscal 2009 no plantea ser alentador, se espera una tasa de crecimiento de la actividad económica nacional de - 1.0% de 3 PIB, y una brecha fiscal entre ingresos y gastos del Sector Público No Financiero (SPNF) de US \$ 1,208.9 millones (5.4% PIB).



En este sentido, la administración del Presidente Funes recibió las cuentas del sector público en bancarota y con obligaciones heredadas del gobierno Saca, que tendrá que honrar durante su gestión; al mes de abril de 2009 el gobierno adeudaba US \$ 127.5 millones¹⁵ que corresponden a requerimientos de fondos en 22 entidades públicas. La reciente aprobación de la Asamblea Legislativa para reorientar el uso de préstamos por US \$ 650 millones, lejos de constituir una disponibilidad de efectivo para dar inicio a la nueva administración, como lo dijera el Ministro de Hacienda Handal¹⁶, sirvió para cubrir impagos acumulados por el gobierno Saca.

Una de las principales fuentes de captación de recursos por parte del Estado son los ingresos que provienen del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava el gasto en bienes y servicios del consumidor final. Una contracción en la tasa de crecimiento del PIB, se traduciría por un lado, en menor cantidad de bienes y servicios ofrecidos en la economía, y por el otro, en una disminución en la capacidad de compra de las per-

Las finanzas públicas han sido influenciadas negativamente por la recesión económica mundial, pero pesa mucho la ineficiencia en la administración tributaria y las reformas que en materia fiscal se empujaron durante el proceso de ajuste estructural

La herencia de la administración Saca

sonas consumidoras. Más de la mitad de los ingresos en concepto de impuestos provienen de las recaudaciones de IVA; y como se ha dicho, una contracción de la economía conlleva a una disminución en el volumen de compras y servicios ocupados por la población, y una consecuente disminución de los ingresos públicos a través del IVA.



Los registros de recaudación de IVA al mes de abril de 2009 ascienden a US \$ 384.3 millones, un 23% menos de lo recaudado durante el mismo período de tiempo en 2008 (US\$ 498.7 millones). Más dramática es la situación si se compara lo recaudado durante el mes de abril en 2008 (US\$ 129.6 millones) con lo recaudado en abril 2009 (US\$ 91.5 millones), al reflejarse una disminución del 29.3%¹⁷. En general, al 31 de mayo, el Estado esperaba recaudar en concepto de tributos US \$ 1,567.7 millones; sin embargo, se recaudaron US \$ 224.7 millones menos, brecha que se proyecta incrementará hasta alcanzar los US \$ 475 millones (2.4% de PIB) al cierre del ejercicio fiscal, de acuerdo al actual titular de Hacienda¹⁸.

Por el lado del gasto público, los desembolsos por deuda pública y pagos de subsidios juegan un papel importante. Al mes de abril del 2009, la deuda pública ya alcanzaba un monto de US \$ 10,060.8 millones (40.5% del PIB)¹⁹, el cual se incrementará en US \$ 1,359.4 millones en lo que resta del año en concepto de bonos emitidos por el estado, para totalizar la cifra de US \$ 11,420.2 millones (57.4% del PIB) a finales de 2009. La misma tendencia se observa con los subsidios, los cuales podrían duplicarse al pasar de US \$ 95.6 millones en 2008 (2.9% del Presupuesto General del Estado) a US \$ 176.2 millones (4.9%) en 2009.

La Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto dictaminó "Favorable" cinco iniciativas

interpuestas por el Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda respecto a la reorientación de dos préstamos y a la emisión de nueva deuda pública (bonos) para 2009.

Dos dictámenes (Dictámenes 15 y 16) hacen referencia a la reorientación de créditos ya existentes, uno otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por US 450 millones (Contrato N. 7635-SV), que fuera aprobado por Decreto Legislativo el 18 de febrero de 2009 (Dictamen 15); y un segundo, brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobado por la Asamblea Legislativa el 18 de diciembre de 2008, por US 500 millones (Dictamen 16).

En ambas reorientaciones se argumentan los efectos adversos por la crisis económica, y se especifica con el primero la insuficiencia de los recursos disponibles para hacer frente al impacto negativo de dicha crisis en las finanzas públicas; argumentándose respecto al segundo la reorientación de los recursos para hacerle frente a las necesidades fiscales derivadas de la disminución en los ingresos tributarios.

Las otras tres iniciativas hacen referencia a la emisión de títulos valores (Dictámenes 17, 18 y 19), la primera por US 350 millones, cuyo destino será la cancelación de los certificados fiduciarios de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (US \$ 183 millones); y para comple-

Se conocen numerosas anomalías en la administración de Saca, tales como el viaje realizado por el presidente saliente por Europa e Israel; las elevadas erogaciones en propaganda, publicidad y presencia mediática; el escandaloso gasto de quinientos mil dólares en la fiesta navideña de la Secretaría Nacional de la Familia

La herencia de la administración Saca

tar las inversiones de obras en educación y seguridad pública no cubiertas con el Fideicomiso (US \$ 167 millones). La segunda, por US \$ 800 millones, se argumenta la conversión de deuda de corto plazo del gobierno central en deuda de mediano plazo, con el objeto de mejorar el perfil del portafolio de deuda y reducir las presiones de la caja fiscal; y la tercera por US \$ 653.5 millones, cuyo destino es el pago anticipado o el vencimiento de los eurobonos 2011; se argumenta que dicho refinanciamiento se está propiciando en condiciones más favorables para el país en términos de tasas de interés y plazos, así como la reducción de riesgos de refinanciamiento o incumplimiento de pagos.

Por otra parte, cabe señalar que el pasado 12 de mayo la empresa *Standard & Poor's* redujo la calificación de El Salvador en el grado de inversión al pasar de BB+ a BB²⁰, lo que hace al país menos atractivo para los inversionistas internacionales.

En estas condiciones, resulta inadmisibles destinar una renta anual de US \$ 108 mil para el alquiler de un edificio en que se ubicaba el despacho del Ministro de Salud²¹, mientras que enfermeras y médicos del Hospital Nacional Rosales empezaron a desalojar el área de cirugías para hombres debido al colapso de las tuberías de aguas negras²²; pacientes con hemofilia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) pasaron tres meses sin recibir los factores VIII y IX²³; el Colegio Médico denunció desabastecimiento de medicamentos y falta de condiciones sanitarias para pacientes con virus de la gripe A

(H1N1)²⁴ y el Sindicato Gremial de Empleados de la Salud (SIGESAL) convocó a huelga de carácter indefinido en protesta por la falta de suministros médicos, de servicios básicos, la crisis presupuestaria de la red hospitalaria así como por el impago de un bono de \$300 en junio 2008²⁵.

Se conocen numerosas anomalías en la administración pública de Saca, como el viaje realizado por el presidente saliente por Israel y Europa acompañado de una amplia comitiva, antes de finalizar su gestión durante primer trimestre del 2009²⁶; se cuestiona el incremento presupuestario recibido por la Fuerza Armada (US \$ 150 millones) otorgado días antes que el mandatario saliese de gira; así como también las elevadas erogaciones en propaganda, publicidad y presencia mediática de la saliente administración. Ha resultado escandaloso el gasto de quinientos mil dólares en la fiesta navideña de la Secretaría Nacional de la Familia. Parece que las prioridades del gasto público se contraponen a la lógica de los Derechos Humanos, con lo cual queda en entredicho el adecuado uso de los limitados recursos públicos por parte de las administraciones públicas.



La herencia de la administración Saca

La tutela efectiva de los DESC requiere de recursos, pero que estos sean canalizados y utilizados en función de garantizar su vigencia y cumplimiento. El destino de los recursos públicos debe responder a prioridades definidas desde los derechos de las personas empobrecidas y marginadas, y en ningún momento responder a intereses personales o copulares.

No puede aceptarse que en medio de una honda crisis fiscal, se registren hechos que confirman el uso inadecuado y arbitrario de los recursos del Estado

por parte de la administración anterior, lo cual demanda de la ciudadanía la exigencia de transparentar las acciones y de parte de las y los actuales funcionarios, derivar las responsabilidades legales que corresponda para cada caso.

La vigilancia ciudadana y la exigencia de transparencia y adecuado uso de los recursos del Estado, debe ser una conducta permanente, que no dé márgenes de discrecionalidad y mucho menos de corrupción a la nueva gestión gubernamental.

NOTAS:

- 1 Ex Presidente Antonio Saca: "Es normal en la crisis que estamos, y El Salvador es de los países mejor preparados para enfrentar esta crisis" <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/30514--fmi-pronostico-un-deficit-fiscal-del-22-para-2009.html>
- 2 El País, La crisis acorrala a los gobiernos, 2 de febrero 2009, España.
- 3 http://www.rfi.fr/actues/articles/113/article_11799.asp
- 4 Consulta en línea BCR. www.bcr.gob.sv
- 5 La Prensa Gráfica, www.laprensagrafica.com
- 6 http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20090223/noticias6_20090223.asp
- 7 <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/24691--economia-crecera-menos-del-1-durante->
- 8 Ibid
- 9 El Diario de Hoy, 5 mayo 2009, www.elsalvador.com
- 10 El Diario de Hoy, 26 marzo 2009, www.elsalvador.com
- 11 El Diario de Hoy, 20 noviembre 2008, www.elsalvador.com
- 12 Discurso presidente Saca en el cuarto año de gestión gubernamental www.casapres.gob.sv
- 13 <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/30514--fmi-pronostico-un-deficit-fiscal-del-22-para-2009.html>
- 14 Ibid
- 15 <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/32917-gobierno-adeuda-1275-millones.html>
- 16 <http://www.diariocolatino.com/es/20090527/nacionales/67261/>
- 17 Banco Central de Reserva (BCR), (<http://www.bcr.gob.sv>)
- 18 LPG (13/06/2009) (<http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/39216-proyectan-que-deficit-fiscal-seria-del-6-al-cierre-de-2009.html>)
- 19 Para el cálculo del ratio de deuda pública respecto al PIB, se ocupó la cifra de PIB = US \$ 19,903.14 millones.
- 20 http://www.elecciones2009.elfaro.net/index.php?option=com_content&view=article&id=283:funes-recibira-estado-en-ruina-economica&catid=10:elecciones-2009&Itemid=2
- 21 http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=3676202
- 22 <http://www.diariocolatino.com/es/20081120/nacionales/61003/>
- 23 <http://www.laprensagrafica.net/nacion/1175232.asp>
- 24 <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/31855-colegio-medico-denuncia-situacion-precaria-de-hospitales.html>
- 25 <http://www.laprensagrafica.net/lodeldia/20081110/19823.asp>
- 26 http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=3602762