

EL SALVADOR

1. Rasgos generales de la evolución reciente

Después de la caída del 3,1% sufrida en 2009, la economía salvadoreña tuvo una leve recuperación durante 2010, con un crecimiento del 1,4%¹. Este desempeño fue producto del repunte del sector exportador, que se benefició de la demanda externa de bienes manufacturados. Por su parte, la incidencia de la demanda interna fue limitada, debido a la lenta recuperación tanto del empleo como de las remesas, así como a los bajos niveles de otorgamiento de crédito al sector privado.

El mayor nivel de actividad, aunado al incremento de cerca del 25% de la factura petrolera, elevó el déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB, que pasó del 1,5% en 2009 al 2,3% en 2010. Este se financió por medio de transferencias de capital y financiamiento multilateral. El déficit del sector público no financiero (SPNF) se redujo del 5,7% al 4,3% (del 3,9% al 2,7% sin incluir pensiones y fideicomisos), debido, en parte, al efecto de la reforma tributaria de finales de 2009, así como al control del gasto, incluida la focalización de subsidios, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sobre la base de una continuación del impulso de la demanda externa y de una reactivación del otorgamiento de crédito a las actividades productivas, para 2011 la CEPAL proyecta un crecimiento del 2%. El aumento de la demanda interna junto con los mayores precios internacionales de los alimentos y los combustibles originarán un crecimiento del déficit de la cuenta corriente, que se estima se ubicará en torno al 4%. Las autoridades han previsto un déficit del SPNF menor o igual al 3,5% del PIB, con el fin de comenzar a reducir el saldo de la deuda pública, que en 2010 alcanzó un 55,5% del PIB.

2. La política económica

a) La política fiscal

Con el fin de contribuir a la sostenibilidad de la deuda pública, durante 2010 la política fiscal se centró en reducir el déficit del SPNF en el marco del acuerdo con el FMI, protegiendo el gasto social.

Aunque el efecto de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2009 ha sido inferior al 0,7% del PIB anticipado originalmente, ha incidido de manera positiva en la recaudación tributaria. Esto, sumado al impulso otorgado por la reactivación de la economía, causó un crecimiento de la presión tributaria de un 9,1% en términos reales, lo que implica una expansión del 12,6% en 2009 al 13,6% en 2010, en porcentajes del PIB.

Por su parte, el ahorro derivado de la focalización de subsidios al consumo de energía eléctrica y la mejora del perfil de la deuda pública permitieron moderar el aumento del gasto, que, se expandió un 2,1% en 2010 después de crecer un 2,8% en términos reales durante 2009. Los recursos liberados por la focalización de subsidios (un 0,4% del PIB) han sido reorientados hacia programas sociales, entre los que se destacan el programa de transferencias condicionadas Comunidades Solidarias Rurales y el programa de construcción de viviendas económicas Casa para Todos.

¹ En marzo de 2011, el Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador publicó cifras revisadas del PIB y la balanza de pagos para el período 2005-2010. A menos que se indique lo contrario, en la nota se utilizan las cifras revisadas.

En consecuencia, el déficit fiscal del SPNF se redujo del 5,7% al 4,3% del PIB, cumpliendo con la meta acordada con el FMI (un 4,8% del PIB). Además de los 200 millones de dólares colocados en el mercado local, el déficit se financió en gran medida con fondos externos, sobre todo provenientes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Tras haber pasado del 45,4% al 54,1% del PIB entre 2008 y 2009, el crecimiento de la deuda pública total se desaceleró y se ubicó en un 55,5% del PIB a finales de 2010. Se destaca la mejoría del perfil temporal de la deuda interna. Entre 2009 y 2010 la deuda interna total de corto plazo se redujo del 2,1% al 0,9% del PIB, mientras que la de mediano y largo plazo creció del 20,3% al 22,4% del PIB en el mismo período. En enero de 2011, el gobierno colocó un bono por 650 millones de dólares con un plazo de 20 años que, sumado a los 500 millones de financiamiento multilateral, cubre las necesidades de financiamiento de 2011.

El presupuesto para 2011 contempla un déficit del SPNF equivalente al 3,5% del PIB. Esto implica que el saldo de la deuda pública total como proporción del PIB se reducirá a partir de 2011, aunque se mantendrá por encima del 50% del PIB hasta 2013. Lo anterior supone que el mayor ritmo de actividad económica, y las diversas medidas administrativas orientadas a fortalecer la recaudación, como la mayor cooperación entre las direcciones generales de aduanas e impuestos internos, redundarán en un incremento de la presión tributaria del 13,6% del PIB observado en 2010 al 14% en 2011.

En lo que respecta al gasto, se anticipa un aumento de aproximadamente un 0,2% del PIB, producto del ajuste salarial que benefició a los funcionarios públicos con bajos salarios, y una expansión de la plantilla laboral en sectores sociales. Asimismo, se espera un aumento similar (un 0,2% del PIB) en la inversión pública, que privilegiará proyectos de infraestructura y desarrollo agrícola.

b) La política financiera

A lo largo de 2010 se observó una reducción de las tasas de interés. La tasa nominal de préstamos de hasta un año pasó del 8,42% en diciembre de 2009 al 6,59% en diciembre de 2010, un descenso de 4,3 puntos en términos reales. En el mismo período, la tasa nominal de depósitos se redujo a la mitad, para finalizar 2010 en un 1,8%, lo que implica una tasa real negativa del 0,3%.

No obstante esta disminución de tasas y la relativamente sólida situación de la banca salvadoreña —cuyo coeficiente patrimonial (17,58%) excede cómodamente el 12% requerido y que, a pesar de un ligero incremento de la morosidad (3,94%), cuenta con suficientes provisiones (107,86%)—, el crédito otorgado al sector privado sumó su segundo año de contracción con una caída del 3,9% en términos reales. Sobre la base de la tendencia observada a partir del último trimestre de 2010, es de esperar que el otorgamiento de crédito al sector privado se reactive gradualmente a lo largo de 2011.

A pesar de la reducción de las tasas pasivas, el saldo nominal de los depósitos creció un 4,8%, lo que le permitió a la banca mantener un coeficiente de liquidez del 42,3%, muy superior al 17% requerido, al mismo tiempo que redujo su perfil de deuda, mediante la disminución del saldo y el mejoramiento de su perfil temporal.

En enero de 2011, la asamblea legislativa aprobó la ley de supervisión y regulación del sistema financiero. Esta designa al banco central como único responsable de la regulación financiera y fortalece su capacidad de actuar como prestamista de última instancia. Además, la ley consolida la supervisión de todo el sector financiero bajo una sola entidad. Se espera que a lo largo de 2011, las autoridades sigan

trabajando en la migración hacia una supervisión basada en riesgos. Finalmente, se está discutiendo en la asamblea el proyecto de ley sobre fondos de inversión, y se espera que se apruebe hacia finales del año.

c) Otras políticas

En el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el gobierno salvadoreño ha lanzado una iniciativa para dinamizar la actividad económica. Esta iniciativa está estructurada en torno a medidas de fomento a sectores específicos, que se financiarán por medio de la creación de un sistema bancario de desarrollo.

Entre esas medidas, se destacan la ley de fomento a la producción, mediante la cual los incentivos a las exportaciones se adecuan a las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como los planes de apoyo estratégico a los sectores agropecuario y turístico. Asimismo, las autoridades han anunciado su intención de someter a consideración de la asamblea legislativa un proyecto de ley para incentivar las asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura.

Aunque los detalles se discutirán en la asamblea legislativa a lo largo del año, los planes para desarrollar el sistema bancario de desarrollo se articulan en torno a la creación de tres vehículos de inversión: i) el Fondo Nacional de Desarrollo, que proveerá crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas en sectores con uso intensivo de mano de obra; ii) la conversión del Banco Multisectorial de Inversiones en el Banco de Desarrollo de El Salvador, que otorgará créditos de largo plazo a sectores productivos estratégicos, y iii) el Fondo Salvadoreño de Garantías, que apoyará a pequeñas empresas.

Con el fin de reducir contingencias fiscales, estos vehículos estarán sujetos a las mismas medidas prudenciales aplicables al resto de la banca salvadoreña. Esto implica que las tasas cobradas deberán reflejar los costos de operación y que las garantías otorgadas se contabilizarán en la deuda pública total. El financiamiento provendrá de aportaciones de capital del gobierno (65 millones de dólares para el Fondo Nacional de Desarrollo y 20 millones de dólares para el Fondo Salvadoreño de Garantías) y de la emisión de bonos de hasta 300 millones de dólares.

3. Evolución de las principales variables

a) La actividad económica

Luego de la reducción del PIB de un 4,1% en el segundo trimestre de 2009 con respecto al mismo período del año anterior, se moderó gradualmente la tasa de contracción de la actividad y volvió a terreno positivo a partir del primer trimestre de 2010. El ritmo de expansión no logró superar el 1,5% desde el segundo trimestre de 2010, de modo que el crecimiento para todo el año fue de apenas un 1,4%.

El dinamismo de la recuperación se vio limitado por dos factores. Por una parte, a pesar de la mejoría observada en las condiciones laborales, el consumo privado, que en 2009 cayó un 10,3%, tuvo un crecimiento de apenas un 2,3% en 2010, debido a la débil recuperación de las remesas, que representan un 16% del PIB. Si bien esta proporción es similar al promedio observado en el período 2000-2009, se ubica casi dos puntos del PIB por debajo de los flujos recibidos antes de la crisis. Además, la disminución del 8,5% de los créditos otorgados al sector de la construcción, que se suma a la baja del 7,4% sufrida en 2009, limitó la expansión de la formación bruta de capital fijo, que creció un 1,6% en 2010 después de las caídas del 5,4% y el 19,2% ocurridas en 2008 y 2009, respectivamente.

En lo que concierne a la actividad por sectores, se destacan el crecimiento del sector agropecuario (3,4%), tras el efecto adverso de los fenómenos meteorológicos de fines de 2009. Un factor importante en este resultado fue el alza de los precios internacionales del azúcar y el café. El sector manufacturero, que en 2009 se contrajo un 3%, se benefició de la renovada demanda de los Estados Unidos, y registró un crecimiento del 2,2%. En tanto, los servicios en su conjunto tuvieron una modesta expansión del 1,2%, lo que refleja la aún débil demanda interna. La construcción sumó el cuarto año consecutivo de contracción, con una caída del 6,3%.

Para 2011 se proyecta un crecimiento cercano al 2%, producto de una mejoría en los flujos de remesas que apoyarán el consumo privado, así como un comportamiento más dinámico de la inversión, lo que supone una recuperación en el otorgamiento de crédito al sector privado. Si bien se espera que las exportaciones de bienes y servicios continúen con el dinámico desempeño de 2010 (un 12,3% en términos reales), ante el efecto que tendrán los mayores niveles de actividad en las importaciones, la aportación neta del sector externo será negativa.

b) Los precios, las remuneraciones y el empleo

Durante 2010, la evolución de la inflación reflejó el comportamiento de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles. La modesta recuperación de la demanda interna no se tradujo en presiones adicionales sobre los precios internos, por lo que la inflación en 12 meses finalizó el año en un 2,1%, mientras que la inflación media fue del 1,2%.

Si bien la inflación interanual de alimentos y bebidas no alcohólicas se ha mantenido estable desde el cuarto trimestre de 2010, a partir del segundo trimestre de 2011, el incremento del precio de los productos energéticos —causado por la focalización del subsidio al consumo de gas— ha dado lugar a un repunte de la inflación en 12 meses que alcanzó el 6,7% en mayo. Reflejando la dinámica de los precios internacionales de los alimentos y el petróleo, se estima que 2011 finalizará con una inflación interanual en torno al 5%.

A pesar de que en 2010 comenzaron a cotizar en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) 25.000 nuevos trabajadores del sector privado (lo que representa un incremento del 4,6%), a fines de año el número de cotizantes (567.142 trabajadores) todavía no alcanzaba el nivel máximo previo a la crisis (583.717 trabajadores en julio de 2008). En función del impulso de la demanda externa sobre la actividad del sector, prácticamente la mitad de los empleos formales creados en 2010 correspondieron al sector manufacturero.

Si bien aún no se cuenta con los datos de la encuesta de hogares de 2010, considerando la relativa mejoría del empleo formal, se estima que el año pasado la tasa de participación superó el 63% registrado en 2009, mientras que la tasa de desempleo, que en 2009 alcanzó un 7,3%, se redujo.

En lo que respecta a las remuneraciones, durante 2010 el salario medio de los cotizantes del sector privado del ISSS tuvo un incremento real de apenas un 1,5% en términos reales, mientras que el salario medio de los cotizantes del sector público fue del 0,4% en términos reales. Con el fin de reducir las disparidades que persisten en las remuneraciones públicas, a principios de 2011 el salario de los empleados del sector público que percibían menos de 1.000 dólares mensuales se incrementó un 10%; además, se anunció la equiparación de la pensión mínima con la evolución del salario mínimo.

c) El sector externo

Gracias al dinamismo de la demanda externa, las exportaciones de bienes, que en 2009 se contrajeron un 16,7% en términos nominales, aumentaron un 16,4% en 2010. Este desempeño fue liderado por el crecimiento de las exportaciones no tradicionales (16,1%).

El incremento de las exportaciones de bienes no fue suficiente para compensar el crecimiento del 16% de las importaciones. Este resultado se debe a la expansión de las importaciones de bienes de consumo y de bienes intermedios, del 11,1% y el 22,5%, respectivamente. Como consecuencia, el déficit comercial subió dos puntos del PIB, para ubicarse en un 17,5% del PIB.

Por su parte, el déficit de la balanza de rentas cayó del 2,7% al 1,8% del PIB debido, en gran medida, al menor servicio de la deuda asociado a la reducción del endeudamiento de cartera tanto del sector público como del sector privado. Las remesas de los trabajadores, que en 2009 se contrajeron un 9,5%, en 2010 crecieron solo un 1,3%, lo que refleja los aún elevados niveles de desempleo de los trabajadores de origen latinoamericano en los Estados Unidos. El saldo de transferencias como proporción del PIB tuvo un ligero incremento del 16,7% al 17%.

Consecuentemente, el déficit de la cuenta corriente pasó del 1,5% del PIB en 2009 al 2,3% del PIB en 2010. Este déficit se financió con transferencias de capital, provenientes sobre todo del Fondo del Milenio (FOMILENIO) —entidad gubernamental que administra los fondos de la cooperación estadounidense orientados a desarrollar la zona norte del país—, así como del efecto neto de la reducción de pasivos de la banca salvadoreña y la materialización de financiamiento multilateral.

Cabe mencionar que, ante los retrasos en el desembolso de fondos por parte de las instituciones financieras internacionales, hasta el tercer trimestre de 2010 se recurrió a las reservas internacionales para financiar el déficit de la cuenta corriente. Esto provocó que el saldo de reservas, que a finales de 2009 era de 2.985 millones de dólares, equivalente al 28,7% del agregado monetario M2, se redujera 453 millones de dólares, para ubicarse en un nivel equivalente al 24,4% del M2 en septiembre. Esta situación se normalizó parcialmente en el último trimestre, con lo que el saldo de reservas en diciembre de 2010 fue de 2.882 millones de dólares (27,7% del M2), lo que representa una reducción del 3,4%.

Ante los incrementos del 2,9% y el 7%, en promedio, de los índices de precios de las exportaciones y las importaciones, respectivamente, los términos de intercambio de El Salvador sufrieron una caída media del 3,8% en 2010. Si bien este resultado contrasta con la mejoría del 3,2% observada en 2009, es preciso destacar que esta se debió principalmente a la reducción del precio de las importaciones, ya que en ese período el promedio del índice de precios de las exportaciones se mantuvo constante.

La mayoría de los socios comerciales de El Salvador registraron una apreciación relativa de sus monedas con respecto al dólar. Por este motivo, el tipo de cambio efectivo real global del país se depreció un 2,1%, en promedio, a lo largo de 2010. En tanto, el tipo de cambio real respecto del dólar se depreció un 0,8%, debido principalmente a los diferenciales de inflación con respecto a los Estados Unidos.

Se espera que en 2011 las exportaciones del sector agropecuario se sigan beneficiando del incremento reciente de los precios del café y el azúcar, y que las exportaciones de manufactura, en particular de maquila, mantengan el dinamismo brindado por la demanda de los Estados Unidos. No obstante, ante la perspectiva de que los precios internacionales de los alimentos y los combustibles sean elevados, se proyecta un déficit de la cuenta corriente en torno al 4% del PIB.