

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**



**ANÁLISIS DE LA DINÁMICA ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DEUDA
PÚBLICA EN EL SALVADOR: UNA PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLÍTICA FISCAL
ENFOCADA EN EL GASTO PÚBLICO**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD
DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

ARMANDO ANDRÉS ÁLVAREZ NAVAS

JOSÉ CARLOS ARÉVALO MARTÍNEZ

CARLOS EDUARDO ARGUETA MUÑOZ

ADRIANA BEATRIZ VIDES LOBOS

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE DE 2015

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"

RECTOR:

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIO GENERAL:

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES:

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

COORDINADORA DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN ECONOMÍA:

SANDRA MARIELOS GARCÍA LANDAVERDE

DIRECTOR DEL TRABAJO:

DR. MARIO SALOMÓN MONTESINO CASTRO

SEGUNDO LECTOR:

DR. OSCAR GUILLERMO MORALES BARAHONA

AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer a Mario Montesino por la dirección brindada a lo largo de esta investigación, por sus comentarios pertinentes y sugerencias valiosas, así como por transmitirnos la necesidad de superar el pragmatismo deliberado, a través de la teorización económica. También agradecemos a Oscar Morales, segundo lector de este trabajo de graduación, por sus valiosos aportes y sugerencias, así como su compromiso y apoyo brindado para alcanzar los objetivos de este modesto proceso de investigación.

Los autores

A mi familia: Armando, Patricia, Andrea, Katy y Chico; a quienes les debo encontrarme escribiendo estos agradecimientos.

A la familia Montoya Álvarez, cada uno de sus miembros y de diversas formas estuvieron durante todo este camino.

Al Pueblo, LitronBoys, los Zooamis y los colegas de la profesión por el apoyo que consciente o inconscientemente me dieron durante esta fase de mi vida.

A mi deidad, por supuesto.

Armando

Sobre todo le agradezco a mi madre, mi mayor ejemplo a seguir, gracias por todos los sacrificios, por la ayuda, los consejos y por permitirme llegar tan lejos a pesar de tantas dificultades que hemos vivido juntos, gracias también a mi familia, que de una u otra manera me han apoyado.

A mis compañeros y amigos que me ayudaron y compartieron conmigo todo este largo camino, especialmente quiero agradecer a mi gran amiga y compañera Celia Morales, por estar en las buenas y en las malas y ser mi mayor apoyo durante toda esta carrera.

José Carlos

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá y a mi papá, por todos sus sacrificios, consejos y cariño. A mi hermana Karla, por enseñarme con su ejemplo a luchar siempre por mis metas. A mi abuelo Meme, el hombre más valiente y más dulce que he conocido. Gracias a los cuatro por estar siempre conmigo y por ser mi más grande bendición.

A mis compañeros, colegas y amigos, gracias por todas las experiencias a lo largo de esta etapa de mi vida.

Este es apenas el inicio. Aún falta mucho para convertirme en economista, pero sé que cuento con todos ustedes.

Carlos Eduardo

A mis padres y hermanos por su amor y apoyo incondicional, a mis colegas y amigos por las experiencias acumuladas a lo largo de la carrera, a todos aquellos que de alguna u otra forma contribuyeron a mi crecimiento académico y personal. Gracias por ser parte de este proceso que si bien culmina en un “título profesional”, solo es el inicio de un largo camino de aprendizaje.

Adriana Vides

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	xiii
-------------------	------

CAPÍTULO I

PERSPECTIVAS TEÓRICAS, EMPÍRICAS Y POLÍTICAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA DEUDA PÚBLICA Y EL GASTO GUBERNAMENTAL.....	1
1.1. INTRODUCCIÓN AL DEBATE DE LA RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DEUDA PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN A UN PARADIGMA ALTERNATIVO	2
1.1.1. Posturas sobre la relación entre deuda pública y crecimiento económico.....	3
1.1.2. Exploración de las posturas del rol del Estado en la Economía	8
1.1.3. Las relaciones de poder en la política económica.....	12
1.1.4. Aproximación a un paradigma posneoliberal desde el pensamiento keynesiano	13
1.2. LA PREOCUPACIÓN POR EL CRECIMIENTO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO	16
1.2.1. El crecimiento económico desde el paradigma de la economía política.....	17
1.2.2. El crecimiento económico desde el paradigma neoclásico y la revolución keynesiana	19
1.2.3. La respuesta neoclásica: El modelo de Solow-Swan y los modelos de crecimiento endógeno.....	20
1.2.4. Aproximación teórica a los modelos de crecimiento económico.....	22
1.3. REPLANTEAMIENTO DEL COMPORTAMIENTO DINÁMICO DE LA DEUDA PÚBLICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: UNA INTERPRETACIÓN DESDE DOMAR Y SHAIKH.....	28
1.3.1. El comportamiento de la deuda bajo distintos escenarios: el modelo de Domar	28
1.3.2. El impacto del gasto público en el crecimiento económico: los aportes de Harrod y la interpretación de Shaikh	39
1.3.3. Una solución al carácter ambiguo del gasto gubernamental: Enfoque de elasticidades keynesianas	44
1.4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO I	48

CAPÍTULO II

LA TENDENCIA HISTÓRICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR: 1990-2014	50
2.1. LA TRANSICIÓN DEL MODELO AGROEXPORTADOR A UN NUEVO MODELO ECONÓMICO: LAS RAÍCES DEL NEOLIBERALISMO EN EL SALVADOR	51
2.1.1. Hacia una breve caracterización del modelo agroexportador	52
2.1.2. La implementación y el fracaso económico del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).....	54
2.1.3. Los protagonistas políticos de la lucha ideológica de los años ochenta en El Salvador	55
2.1.4. Los síntomas económicos de la caída del modelo agroexportador.....	57
2.2. EL NEOLIBERALISMO EN EL SALVADOR COMO NUEVO RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN	61
2.2.1. Las transformaciones neoliberales de los años noventa	63
2.2.2. El neoliberalismo en El Salvador en el siglo XXI	66
2.3. LOS HECHOS ESTILIZADOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL SALVADOR	68
2.3.1. El crecimiento económico de El Salvador en el contexto centroamericano	69
2.3.2. La descomposición cíclica del crecimiento económico en El Salvador	70
2.3.3. El vínculo histórico entre inversión y crecimiento económico	76
2.3.4. Factores productivos en la economía salvadoreña: Una aproximación a las condiciones del mercado laboral	81
2.3.5. La dependencia estructural hacia el sector externo.....	85
2.4. APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR: 1990-2014	89
2.4.1. La evolución de los ingresos fiscales en El Salvador	90
2.4.2. Análisis del gasto público en El Salvador	94
2.4.3. La evolución de la deuda pública en El Salvador	104
2.5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SALVADOR	111
2.6. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO II.....	117

CAPÍTULO III

LOS VÍNCULOS ESTRUCTURALES ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y GASTO GUBERNAMENTAL EN EL SALVADOR: UN REPLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA FISCAL NACIONAL	119
3.1. LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA: ENFOQUES CONVENCIONALES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS	120
3.1.1. Los vínculos cíclicos de los principales agregados económicos	120
3.1.2. La sostenibilidad de la deuda como un problema de ajustes fiscales	123
3.1.3. La sostenibilidad de la deuda pública desde los enfoques convencionales del FMI y el enfoque keynesiano de Domar	125
3.1.4. Causalidad entre crecimiento económico y deuda pública	133
3.2. EL GASTO PÚBLICO COMO MOTOR DE CRECIMIENTO BAJO EL PARADIGMA KEYNESIANO EN EL SALVADOR	137
3.2.1. La eficiencia histórica del gasto público agregado de El Salvador, elasticidad efectiva y multiplicador keynesiano	139
3.2.2. Análisis comparativo de las elasticidades del gasto corriente y de la inversión pública y privada: 1991-2014	145
3.2.3. El impacto del gasto público desagregado en el crecimiento económico	150
3.3. PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA: ESTABILIDAD DE LA DEUDA A TRAVÉS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO IMPULSADO POR EL GASTO PÚBLICO	158
3.3.1. Crecimiento económico sobre austeridad fiscal	159
3.3.2. Una revisión exhaustiva de las consecuencias de la evasión y elusión fiscal	160
3.3.3. El gasto público como herramienta de crecimiento económico	160
3.3.4. Transformación productiva impulsada desde el aparato estatal	165
3.3.5. Transparencia y gobernabilidad	169
3.4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO III	172
CONCLUSIONES	174
BIBLIOGRAFÍA	178
ANEXOS	189

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Curva de Laffer sobre la deuda	5
GRÁFICO 2: Relación deuda-crecimiento económico	6
GRÁFICO 3: Impacto de política fiscal de gasto público en el nivel y crecimiento del producto: gasto público moderado y gasto público excesivo	43
GRÁFICO 4: Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD). El Salvador: 1991-2014	69
GRÁFICO 5: Componente Cíclico del Producto Interno Bruto Real de El Salvador: 1965-2013	71
GRÁFICO 6: Crecimiento Económico e Inversión Histórica en El Salvador: 1966-2014	77
GRÁFICO 7: Evolución de la Formación Bruta de Capital e Importaciones de Bienes de Capital en El Salvador: 1991-2014	80
GRÁFICO 8: Composición de las Importaciones de El Salvador: 1991-2014	81
GRÁFICO 9: Índice de Productividad del Trabajo y del Capital en El Salvador: 1963-2008 .	82
GRÁFICO 10: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial de El Salvador: 1991-2013	86
GRÁFICO 11: Flujo de Remesas Recibidas en El Salvador: 1991-2014	87
GRÁFICO 12: Índice de Tipo de Cambio Real (ITCR) y Balanza Comercial de El Salvador como porcentaje del PIB: 1965-2013.....	88
GRÁFICO 13: Estructura de los Ingresos Corrientes del SPNF en El Salvador: 1990-2014.	90
GRÁFICO 14: Evolución de los Ingresos Corrientes, Ingresos Tributarios y Carga Tributaria del SPNF en El Salvador: 1990-2014	91
GRÁFICO 15: Composición de los Ingresos Tributarios recaudados por el Gobierno Central en El Salvador: 1990-2013	93
GRÁFICO 16: Gasto real del Sector Público no Financiero Total y como porcentaje del PIB en El Salvador: 1990-2014	95
GRÁFICO 17: Composición del gasto total en gasto corriente y gasto de capital en El Salvador: 1990-2014	96
GRÁFICO 18: Rigidez del gasto público del SPNF: Composición promedio del gasto por actividad económica en El Salvador: 1990-2014	98
GRÁFICO 19: Composición del gasto por área de gestión del Gobierno Central de El Salvador: 1996-2014	100
GRÁFICO 20: Rubros del gasto por períodos históricos como porcentaje del gasto público total en El Salvador	102

GRÁFICO 21: Gasto público en educación por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, 2012.	104
GRÁFICO 22: Relación entre ciclos de reestructuración de LETES y gasto público en servicio de la deuda en El Salvador: 1995-2014	106
GRÁFICO 23: Relación entre deuda pública total como porcentaje del PIB y crecimiento del PIB real en El Salvador: 1991-2014	107
GRÁFICO 24: Relación de déficit fiscal con ingresos tributarios netos, crecimiento económico y gasto público en El Salvador 1990-1994	111
GRÁFICO 25: Estimación de la evolución del multiplicador keynesiano de corto plazo de El Salvador: 1960-2014.....	142
GRÁFICO 26: Comparación de PIB real y PIB estimado a través del multiplicador y gasto público en El Salvador: 1960-2014	145
GRÁFICO 27: Gasto público promedio según modelo económico en El Salvador: 1960-2014	150
GRÁFICO 28: Gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del gobierno en El Salvador: 1906-2012 (años seleccionados)	154

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: Indicadores macroeconómicos promedios y comportamiento del sector agroexportador por quinquenio en El Salvador	59
TABLA 2: Estructura de la Producción y del Empleo en El Salvador.....	83
TABLA 3: Tasa de crecimiento promedio del gasto corriente y gasto de capital por quinquenio 1990-2014	97
TABLA 4: Crecimiento promedio del gasto público real del SPNF por clasificación económica en El Salvador: 1990-2014	99
TABLA 5: Gasto en desarrollo social del SPNF en El Salvador: 2004, 2009 y 2014	101
TABLA 6: Matriz de correlaciones entre ciclos económicos en El Salvador: 1991-2014	121
TABLA 7: Análisis de sensibilidad: Ajuste requerido en superávit primario para estabilizar el ratio deuda-PIB en El Salvador: 2014	124
TABLA 8: Estimación econométrica del parámetro de endeudamiento (ϕ) de Domar para la economía salvadoreña: 1961-2014.....	128
TABLA 9: Estimación del ratio deuda-PIB de estabilidad de El Salvador: 1960-2014	129

TABLA 10: Análisis de sensibilidad del ratio deuda-PIB de estabilidad ante distintos escenarios.....	131
TABLA 11: Causalidad de Granger entre crecimiento económico y deuda pública respecto al PIB de El Salvador: 1961-2014	134
TABLA 12: Causalidad de Granger entre primera diferencia de crecimiento económico y primera diferencia de deuda pública respecto al PIB de El Salvador: 1962-2014	135
TABLA 13: Causalidad de Granger entre crecimiento económico y deuda pública en El Salvador: 1960-2014	135
TABLA 14: Inversión pública del SPNF por actividad en El Salvador: 2013-2014.....	147
TABLA 15: Composición del gasto corriente del SPNF en El Salvador: 2009-2014.....	148
TABLA 16: Tasa de crecimiento promedio gasto público según modelo económico implementado. El Salvador: 1960-2014.....	152

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: Choques y Hechos Coyunturales Asociados a los Ciclos Económico en El Salvador: 1965-2013.....	72
CUADRO 2: Posturas de política fiscal de algunos centros de pensamiento y del GOES ..	113
CUADRO 3: Resumen de métodos de estimación de sostenibilidad de la deuda del FMI..	126
CUADRO 4: Impactos potenciales de la política social en el crecimiento económico	163

ÍNDICE DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1: Clasificación de las políticas neoliberales en El Salvador: 1990-2015	62
ESQUEMA 2: Comparación de metas del Acuerdo Stand-By de abril 2011 con resultados fiscales y macroeconómicos. El Salvador 2011-2014.....	109

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANDA:	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
ANTEL:	Administración Nacional de Telecomunicaciones.
ARENA:	Alianza Republicana Nacionalista.
BCR:	Banco Central de Reserva.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
CCR:	Corte de Cuentas de la República.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEL:	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.
CEMLA:	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
CONED:	Consejo Nacional de Educación.
CSJ:	Corte Suprema de Justicia.
ESEN:	Escuela Superior de Economía y Negocios.
FAES:	Fuerza Armada de El Salvador.
FESPAD:	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.
FGR:	Fiscalía General de la República.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FOP:	Fideicomiso de Pensiones.
FSV:	Fondo Social para la Vivienda.
FUNDAUNGO:	Fundación Guillermo Manuel Ungo.
FUNDE:	Fundación Nacional para el Desarrollo.
FUSADES:	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GOES:	Gobierno de El Salvador.
IAIP:	Instituto de Acceso a la Información Pública.
INAZÚCAR:	Instituto Nacional del Azúcar.
INCAFE:	Instituto Nacional del Café.
ISD:	Iniciativa Social para la Democracia.

ISI:	Industrialización por Sustitución de Importaciones.
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
ISTA:	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.
ITCR:	Índice de tipo de cambio real.
IVA:	Impuesto al valor agregado.
LAIP:	Ley de Acceso a la Información Pública.
LETES:	Letras del Tesoro.
LIBOR:	London Interbank Offered Rate.
LIM:	Ley de Integración Monetaria.
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MARN:	Medio Ambiente y Recursos Naturales.
MCCA:	Mercado Común Centroamericano.
MCS:	Medios de comunicación social.
MH:	Ministerio de Hacienda.
MINEC:	Ministerio de Economía.
MINED:	Ministerio de Educación.
MINSAL:	Ministerio de Salud.
MIPLAN:	Ministerio de Planificación.
MITUR:	Ministerio de Turismo.
MOP:	Ministerio de Obras Públicas.
MTPS:	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
PAE:	Programa de Ajuste Estructural.
PATI:	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
PDC:	Partido Demócrata Cristiano.
PEE:	Programa de Estabilización Económica.
PFDTP:	Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva.
PIB:	Producto Interno Bruto.
PNC:	Policía Nacional Civil.

PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PTF:	Productividad total de los factores.
SPF:	Sector Público Financiero.
SPNF:	Sector Público no Financiero.
SSF:	Superintendencia del Sistema Financiero.
TEG:	Tribunal de Ética Gubernamental.
TLC:	Tratados de Libre Comercio.
UCA:	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
UJMD:	Universidad José Matías Delgado.
USAID:	Agencia Internacional para el Desarrollo.
VCR:	Ventajas comparativas reveladas.
YNBD:	Ingreso Nacional Bruto Disponible.

*“Para luchar contra el
pragmatismo y la horrible
tendencia a la consecución de
fines útiles”*

Julio Cortázar

Historias de Cronopios y de Famas

INTRODUCCIÓN

El debate alrededor al alto nivel de endeudamiento de un país y su relación con el crecimiento económico ha sido retomado ampliamente en los últimos años a nivel internacional, particularmente a raíz de la crisis económica de 2008 y la crisis de deuda europea vigente. De igual forma, en El Salvador el problema de la deuda pública ha pasado a formar parte de la agenda política nacional en los últimos años, predominando la idea en torno a que altos niveles de endeudamiento son una limitante al crecimiento económico, por lo que las principales recomendaciones de política pública se han dirigido a la reducción del gasto gubernamental y la garantía de la sostenibilidad fiscal.

El estancamiento económico de las últimas décadas permite cuestionar la viabilidad del modelo económico vigente así como las principales políticas que se han desarrollado a fin de superar dicha problemática; esto sin mencionar otros problemas estructurales de la economía salvadoreña como la exclusión social, desigualdad económica, informalidad del empleo, entre otros. De esta forma, la dinámica existente entre deuda pública y crecimiento económico se convierte en un tema fundamental, ya que permite justificar decisiones de política fiscal con implicaciones económicas y políticas de gran alcance, especialmente en un régimen de economía dolarizada donde el Estado no cuenta con política monetaria ni cambiaria y, por tanto, existe un limitado margen de intervención económica.

En la actualidad existen diversos autores e instituciones que argumentan que la deuda pública impacta negativamente al crecimiento económico. Sin embargo, existe evidencia empírica que permite cuestionar el fundamento de dichos argumentos, por tanto, para realizar un análisis crítico es pertinente retomar un marco de referencia alternativo que permita ofrecer soluciones distintas a las convencionales y, dada la heterogeneidad estructural de los países, analizarlas a la luz de los datos de la economía salvadoreña.

Ante esta disyuntiva, resulta relevante abordar el tema de crecimiento económico y deuda pública desde una perspectiva distinta a la convencional, que ofrezca un nuevo marco de soluciones, por lo que en este sentido se definió la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué transformaciones debe experimentar el gasto público en El Salvador, a partir del replanteamiento de la relación entre crecimiento económico y deuda pública, para contribuir a superar el problema de bajo crecimiento económico nacional?

Con el fin de responder a esta problemática se planteó como hipótesis de partida que el Estado salvadoreño debe asumir una política fiscal activa vía gasto público direccionado a aquellos rubros que generen un mayor dinamismo económico, ya que el nivel de deuda pública no es determinante del crecimiento económico y puede estabilizarse si el gasto público mejora su eficiencia para incidir en el crecimiento económico.

En este sentido, el objetivo general planteado en esta investigación es analizar teórica y empíricamente el grado de causalidad existente entre crecimiento económico y deuda pública, así como el impacto del gasto público como motor de crecimiento, a fin de proponer los rubros estratégicos a los cuales debe ser redireccionada la política fiscal del gasto público.

Para comprobar la hipótesis y alcanzar el objetivo anteriormente planteado, la investigación se divide en tres capítulos y un apartado final de conclusiones generales. En el primer capítulo se examinan las posturas teóricas relevantes que tratan la vinculación entre crecimiento económico, deuda pública y déficit fiscal. Particularmente, se hizo hincapié en los planteamientos teóricos expuestos por Domar (1944) y Shaikh (2008). El primero, desde un enfoque keynesiano, plantea la premisa que el ratio de la deuda pública respecto al PIB se estabiliza en el largo plazo ante un crecimiento estable del producto, por lo que la importancia del gobierno debe radicar en propiciar el crecimiento económico y, por tanto, no debe buscar reducir el nivel de endeudamiento a través de la reducción del gasto público. Por otro lado, el segundo autor analiza el papel del gasto público en el crecimiento del corto y largo plazo. Ambos planteamientos constituyen la base teórica de esta investigación.

En el segundo capítulo se contrasta empíricamente el comportamiento histórico del crecimiento económico, la deuda pública, así como las principales restricciones del crecimiento durante los últimos años en El Salvador. En primer lugar se exponen las raíces del neoliberalismo en El Salvador, sus principales transformaciones y los hechos estilizados del crecimiento económico salvadoreño durante los últimos 54 años. Por su parte, también se describen los principales instrumentos de las finanzas públicas desde 1990 hasta 2014, incorporando un análisis de economía política para determinar el margen de maniobra político que posee el Estado en la toma de decisiones fiscales.

En el tercer capítulo se analiza econométricamente los vínculos estructurales entre crecimiento económico y deuda pública, y se definen las elasticidades entre distintos rubros del gasto

público y crecimiento económico, para finalmente definir una propuesta sobre las transformaciones que la política de gasto público debe asumir en transición a un modelo económico alternativo.

Por último, se exponen las conclusiones derivadas de los principales resultados teóricos y empíricos de los capítulos previamente mencionados.

CAPÍTULO I

PERSPECTIVAS TEÓRICAS, EMPÍRICAS Y POLÍTICAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA DEUDA PÚBLICA Y EL GASTO GUBERNAMENTAL

Una de las preocupaciones fundamentales de la economía ha sido la problemática del crecimiento económico. Muchos autores (Argandoña et al, 1997; Romer, 2002; Sala-i-Martin, 2000) afirman que el comportamiento histórico de las variables económicas permite constatar que el producto de una nación crece a lo largo del tiempo. Esto casi parece una ley natural, pues a pesar de distintos fenómenos naturales y sociales, la tendencia a largo plazo aparenta un comportamiento ascendente estable.

Por otro lado, el problema de la deuda pública y su relación con el crecimiento económico es un tema de particular interés que ha sido retomado con mayor énfasis en los últimos años a raíz de la crisis económica de 2008 y de la reciente crisis de la deuda en Europa. Dicha relación entre crecimiento económico y deuda pública se encuentra vinculada por el papel que puede llegar a desempeñar el gasto público en el rendimiento económico de los países.

En este sentido, el presente capítulo pretende examinar las principales posturas teóricas que tratan la vinculación entre crecimiento económico, deuda pública y gasto gubernamental, desde perspectivas convencionales y alternativas, identificando el protagonismo que cada perspectiva asigna al rol del Estado en la economía.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primer apartado se presentan las principales posturas del debate vigente respecto a la relación entre crecimiento y deuda. Se contempla una definición de los principales conceptos utilizados, así como las influencias políticas e ideológicas del papel del Estado en la economía. En el segundo apartado se desarrolla un abordaje de la historia del pensamiento económico respecto a la preocupación del crecimiento, asimismo se incluyen los modelos que han tenido mayor influencia en las teorías de crecimiento de largo plazo. En el tercer apartado se desarrolla el modelo de Domar y los aportes de Shaikh con respecto a la teoría *harrodiana*, los cuales sentarán las bases teóricas que sustentarán la presente investigación. Finalmente en el cuarto apartado se presenta una síntesis con los principales hallazgos de este capítulo.

1.1. INTRODUCCIÓN AL DEBATE DE LA RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DEUDA PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN A UN PARADIGMA ALTERNATIVO

En general, suele afirmarse que el crecimiento económico es determinado por la estructura básica de una sociedad, la cual engloba complejidades diversas según la época y el lugar, por lo que una teoría comprensible del crecimiento debe incluir *“el entorno físico, la estructura política, los métodos educativos, el marco legal, una actitud proactiva para hacer ciencia, para cambiar la acumulación, por mencionar algunos aspectos”* (Domar, 1957: 18).

De manera simple, el crecimiento económico de una nación suele relacionarse con el aumento del producto de un período a otro. Además, el crecimiento económico suele asociarse como condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo económico. Este último concepto tiene una connotación profunda estudiada desde diversos enfoques y por distintos autores¹. El enfoque de Sen (1991), por ejemplo, plantea la necesidad de un desarrollo que potencie las capacidades y las oportunidades para las personas. Sin embargo, el concepto de desarrollo no será objeto de estudio en esta investigación.

Un concepto integral del crecimiento es el que retoman Amaya y Cabrera (2011), el cual plantea la noción de un crecimiento inclusivo en cuanto a que el progreso económico logre un pleno uso de las capacidades laborales de un país y la reducción de la pobreza a través del incremento de los ingresos de la población:

“Crecimiento inclusivo es aquel que no solo crea nuevas oportunidades económicas, sino aquel que también asegura igual acceso a las oportunidades creadas para todos los segmentos de la sociedad. El crecimiento es inclusivo cuando permite a todos los miembros de la sociedad participar y contribuir al proceso de crecimiento en igualdad de condiciones, independientemente de sus circunstancias individuales” (Ali y Zhuang, 2007; citado en Amaya y Cabrera, 2011).

Sin embargo, este enfoque de crecimiento inclusivo constituye una visión integral y transdisciplinaria que sobrepasa los alcances de esta investigación, pero en la medida de lo

¹ Una recopilación de las principales teorías del desarrollo del siglo XX se puede encontrar en Montoya (2000).

posible se espera que el crecimiento económico en su interpretación tradicional presente un patrón que al menos facilite el proceso de la planificación del desarrollo en sus diversas etapas.

1.1.1. Posturas sobre la relación entre deuda pública y crecimiento económico

La temática del endeudamiento público ha sido un debate económico vigente, en gran medida, desde el apogeo de las teorías keynesianas (Domar, 1957). Debido a sus implicaciones de política económica, la discusión en torno a la relación existente entre deuda pública y crecimiento económico se ha retomado desde distintos ámbitos teóricos, empíricos, políticos, entre otros. Para esta investigación, se tomará como punto de partida la siguiente definición de deuda pública:

“La deuda pública está compuesta por las obligaciones monetarias que involucran toda forma, instrumentos, títulos y documentos que comprometan en una misma operación reembolso de capital, pagos de intereses, comisiones y/u otros cargos específicos relativos a la operación de que se trate, tanto directas como indirectas, contraídas por el Sector Público no Financiero (SPNF), en moneda nacional y/o extranjera, cuyo vencimiento sea superior a un período presupuestario” (Ministerio de Hacienda, 2015).

Además se deben considerar algunas clasificaciones de deuda pública, entre las cuales destacan:

- a) Según el origen del financiamiento, la deuda pública puede ser interna, si las obligaciones surgen por la emisión de bonos gubernamentales o si son adquiridas con entidades financieras como el Banco Central u otras instituciones financieras; y es externa si las obligaciones son adquiridas con personas naturales o jurídicas que no son residentes del país en cuestión, como por ejemplo organismos multilaterales.
- b) Según la instancia que adquiere la obligación contractual, la deuda puede ser directa, si las obligaciones, tanto internas como externas, son contraídas a través del Ministerio de Hacienda o de la instancia encargada de la recaudación tributaria; y es indirecta en la medida que dichas obligaciones, internas o externas, son adquiridas por empresas públicas no financieras u otras instancias que no involucren a la rama de hacienda.

El objetivo fundamental de la política de endeudamiento de una nación consiste en financiar aquellas actividades que resultan necesarias para la ejecución del plan de desarrollo de dicho país. Por tanto, los fondos adquiridos por el endeudamiento son utilizados para fortalecer el presupuesto de ciertos rubros del gasto gubernamental. Actualmente concurren diversas posturas que evalúan la conveniencia de la política de endeudamiento de un Estado, así como su impacto en la actividad económica. En general, estas posturas pueden analizarse desde dos interpretaciones de la realidad: la que establece que la deuda pública determina al crecimiento económico, y la visión que sostiene que es el crecimiento económico el que determina los niveles de deuda pública de un país.

La primera visión fue ampliamente aceptada en Estados Unidos y Europa a partir del estudio empírico llevado a cabo por los economistas Reinhart y Rogoff (2010), quienes con el objetivo de analizar la relación entre la deuda pública, crecimiento e inflación, analizaron los ratios de deuda y PIB para 44 países a lo largo de 200 años. Una de las principales conclusiones del estudio resaltaba que la deuda pública tiene un impacto negativo en el crecimiento económico cuando los países alcanzan un ratio deuda/PIB del 90%.

Lo anterior se observaba tanto para economías avanzadas como para economías *emergentes*, detallando que para estas últimas existía una relación aún más estricta debido a que la estructura de la deuda se conforma principalmente por deuda externa. De esta forma, se estimó que si las economías emergentes alcanzaban un ratio deuda externa/PIB de 60% comenzarían a experimentar efectos adversos en el crecimiento económico (Reinhart y Rogoff, 2010:23)

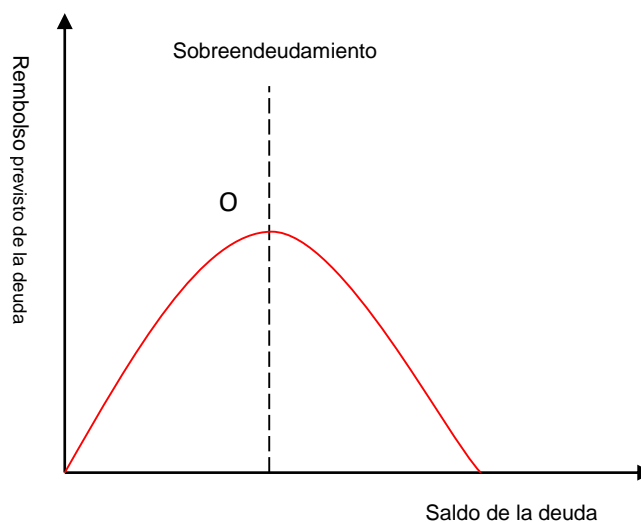
La explicación más conocida y que trata de responder por qué al alcanzar estos ratios límites, el crecimiento de los países comienza a decrecer, se encuentra en la *teoría de la intolerancia de la deuda* propuesta previamente por Reinhart, Rogoff, y Savastano (2003), o también en la llamada *teoría del sobreendeudamiento* del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Pattillo, Poirson y Ricci, 2002).

De acuerdo a esta teoría, *“si hay alguna probabilidad de que la deuda llegue a superar la capacidad de reembolso del país, el costo previsto del servicio de la deuda desalentará la inversión nacional y extranjera, perjudicando al crecimiento”*, como consecuencia de las expectativas de los agentes económicos, quienes perciben un riesgo directo ante las medidas extremas de política fiscal que los gobiernos podrían implementar para hacer frente al alto costo de la deuda.

Según Pattillo et al. (2002), la teoría del sobreendeudamiento puede analizarse en una curva de Laffer sobre la deuda (véase gráfico 1), en donde en el tramo ascendente, el incremento del valor nominal de la deuda tiende a incrementar la probabilidad de los reembolsos previstos; esto puede explicarse en que un nivel “razonable” de endeudamiento –mientras se utilice en inversiones productivas– debería provocar un crecimiento económico mayor y, por tanto, el país puede efectuar reembolsos puntuales.

Por el contrario, en la parte descendente de la curva, un aumento de la deuda conlleva a que las probabilidades de reembolso disminuyan. El punto más alto de la curva (punto O) indica el momento en que el saldo de la deuda se convierte en un tributo a la inversión, por lo que, de acuerdo con Pattillo et al. (2002), aunque la teoría de sobreendeudamiento no vincule directamente la deuda y crecimiento económico, la curva de Laffer puede extenderse al efecto de la deuda sobre el crecimiento económico (véase gráfico 2).

GRÁFICO 1: Curva de Laffer sobre la deuda



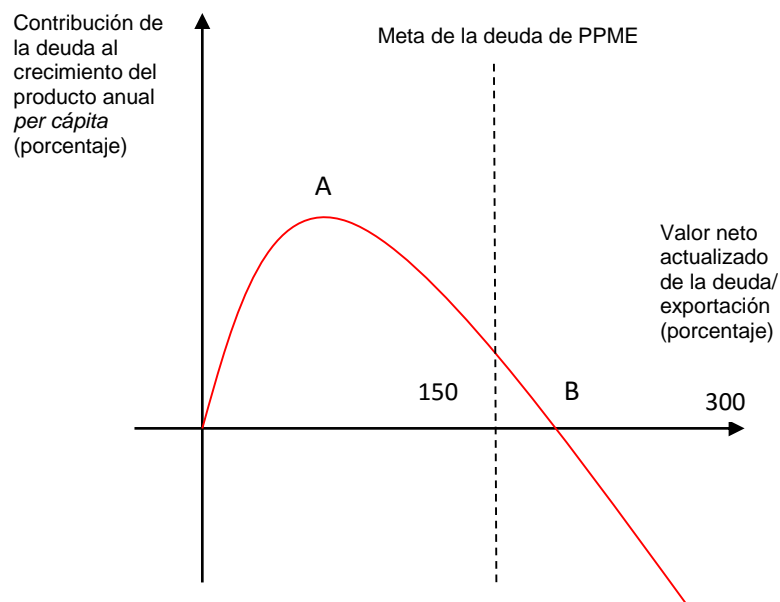
Fuente: Pattillo et al (2002).

El gráfico 2 muestra una relación de U invertida entre el crecimiento económico y la deuda pública. Inicialmente, a medida que el saldo de la deuda incrementa, hay un efecto positivo sobre el crecimiento (tramo 0 al punto A). El punto A, (similar al punto O del gráfico 1), es el nivel de endeudamiento que maximiza el crecimiento, a partir del cual, si bien el nivel global de endeudamiento sigue contribuyendo al crecimiento, este lo hace en una proporción cada

vez menor, hasta llegar al punto B en donde el efecto de la deuda sobre el crecimiento se vuelve negativo.

De acuerdo a estimaciones del Pattillo et al.² (2002), el punto B puede cuantificarse en un ratio deuda/exportaciones de 160%-170% y en un ratio deuda/PIB del 35%-40%, de forma que si los llamados Países Pobres Muy Endeudados (PPME) con ratios deuda/exportaciones promedio de 300% logran reducir dicho ratio a la mitad, el crecimiento *per cápita* incrementaría en un punto porcentual “*iniciando quizás un círculo virtuoso que contribuiría a reducir el coeficiente de endeudamiento si el nivel de deuda se mantuviera igual*” (Pattillo et al, 2002: 35).

GRÁFICO 2: Relación deuda-crecimiento económico



Fuente: Pattillo et al (2002).

Estos resultados se asemejan a los obtenidos por el estudio de Reinhart y Rogoff (2010), por lo que es razonable que bajo esta línea de pensamiento, una de las principales preocupaciones sea mantener la deuda pública a los niveles que ellos consideran como “sostenibles”. Particularmente, dicho estudio fue utilizado como fundamento teórico de las políticas de austeridad implementadas en Estados Unidos y Europa, un hecho que posteriormente fue

² El estudio utilizó datos de panel trienales de 93 países en desarrollo para el período 1969-1998.

duramente cuestionado ante las revelaciones de los economistas Herndon, Ash y Pollin (2013), quienes utilizando los mismos datos, identificaron diversos errores de estimación en el modelo propuesto por Reinhart y Rogoff. De esta forma, las políticas de recorte del gasto público en Europa estaban sustentadas en un estudio cuyos resultados evidenciaron estar sobredimensionados (The New Yorker, 2013).

Una de las principales conclusiones de Herndon, Ash y Pollin (2013) radicó en que la asociación entre deuda pública y crecimiento no implicaba causalidad y, por tanto, no puede establecerse contundentemente que un alto endeudamiento público genere un bajo crecimiento económico. Además, refutaron el ratio límite deuda/PIB de 90% propuesto por el modelo anterior, ya que encuentran que países con ratios cercanos o mayores al 90% tienen en promedio tasas de crecimiento estables de 2.2%.

De igual forma, un estudio empírico que trata la relación entre deuda y crecimiento en algunos países de Europa³ encontró que la deuda pública no tiene un efecto significativo sobre el crecimiento *per cápita*, sino que al contrario, los bajos niveles de crecimiento económico provocan altos niveles de deuda pública de forma que, en promedio, un incremento de 1% en el crecimiento económico podría llevar a una reducción aproximadamente del 1% al 3% del ratio deuda/PIB (Georgiev, 2014: 59).

Por otro lado, Panizza y Presbitero (2013) realizan una revisión sobre distintos estudios teóricos y empíricos que tratan la relación entre deuda pública y crecimiento económico. Por ejemplo, mencionan a Elmendorf y Mankiw (1999, citado en Panizza y Presbitero, 2013) quienes plantean que en el corto plazo, los déficits fiscales tienen un efecto positivo en el ingreso disponible, la demanda agregada y la producción; sin embargo, en el largo plazo se plantea que la disminución del ahorro público generado por un déficit fiscal no se compensa por un incremento en el ahorro privado, lo que se traduce en una menor inversión total y, por tanto, en un efecto negativo en el crecimiento económico.

Esta teoría coincide con lo expuesto previamente por Pattillo et al (2002), ya que establece que eventualmente el endeudamiento público conllevará a incidir negativamente en el crecimiento económico. Por otro lado, una teoría que establece que la deuda puede tener un efecto positivo sobre el crecimiento se encuentra en Greiner (2012, citado en Panizza y

³ Considera 12 países durante una referencia temporal de más de 30 años; para mayor detalle, consultar Georgiev (2014).

Presbitero, 2013), quien establece que el efecto de la deuda en el crecimiento depende de la presencia de rigideces en la economía: en un modelo sin rigidez de salarios y con oferta de trabajo elástica, la deuda pública tiene un efecto negativo en la oferta de trabajo, inversión y crecimiento económico. Por el contrario, en presencia de salarios rígidos y desempleo, la deuda pública podría tener un efecto positivo en el crecimiento si es utilizada para financiar inversión productiva.

Así, Panizza y Presbitero (2013) concluyen que a pesar de que existen diversos estudios teóricos y empíricos que tratan la relación entre deuda pública y crecimiento, aún no existe un estudio que pueda comprobar realmente la existencia de una relación causal desde la deuda pública hacia el crecimiento económico.

De esta forma, se evidencia que existe un amplio debate sobre la relación existente entre la deuda pública y crecimiento económico. A pesar de ello, la postura convencional continúa defendiendo la existencia de una relación causal desde la deuda pública hacia el crecimiento económico, lo cual ha remitido en políticas públicas que buscan mantener la sostenibilidad de la deuda pública a cambio de políticas de austeridad del gasto público. Si bien existe evidencia suficiente para cuestionar el fundamento teórico y empírico de dichas políticas, es necesario recordar el carácter político de las decisiones económicas del Estado, que están condicionadas por las relaciones de poder y el contexto histórico en el cual se desarrollan. Para abordar más el tema, en el siguiente apartado se realiza una breve retrospectiva histórica sobre el papel que se le ha asignado al Estado en la economía, así como el rol de las estructuras de poder en las políticas económicas dominantes.

1.1.2. Exploración de las posturas del rol del Estado en la Economía

A lo largo de la historia ha existido un intenso debate sobre el papel que debería jugar el Estado en la economía, generando diversas posturas que han venido evolucionando, principalmente en torno a la idea de la intervención y no intervención estatal. Desde mucho antes del siglo XX, las ideas alrededor del rol del Estado han sido discutidas, especialmente sobre qué dimensiones tiene que tener y qué grado de participación o intervención sería el más adecuado. De estas posturas, la idea que prevaleció fue la de un Estado con funciones mínimas, enfocadas en proveer bienes públicos básicos y esenciales, dejando el desarrollo y

crecimiento económico en manos del mercado. En el siglo XVII, por ejemplo, los mercantilistas consideraban que el papel del Estado debía enfocarse únicamente en la orientación y facilitación del comercio.

Pero fue hasta finales del siglo XVIII con la publicación de Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, que se dio una aceptación general de la idea de que el mercado es el mejor instrumento para poder generar crecimiento y desarrollo económico y que el Estado solo debe atender y enfocarse en ciertas funciones específicas como la defensa del territorio, la seguridad de las personas y propiedades, así como hacer cumplir los contratos, entre otras, que se consideraban imprescindibles para la prosperidad de los mercados. A pesar de que hubo intervenciones importantes por parte del Estado para el desarrollo del mercado, las ideas de un Estado mínimo y de funciones específicas se mantuvieron hasta entrado el siglo XX.

Según el Banco Mundial (1997), el punto de inflexión respecto al consenso de la participación estatal se generó tras una serie de eventos trascendentales luego de la Primera Guerra Mundial:

- a) La Revolución Rusa en 1917 provocó la abolición de la propiedad privada, otorgando todo el control de la actividad económica al Estado por medio de la planificación centralizada.
- b) La Gran Depresión de 1930 causó una catástrofe económica tan grande, que impulsó a los gobiernos a experimentar con políticas anticíclicas.
- c) La disolución de los imperios coloniales europeos.

Todos estos sucesos llevaron a un cambio de mentalidad, especialmente luego de la crisis de 1930 que se consideró un fracaso de esa modalidad de capitalismo basado en ajustes automáticos y del papel que podía tener el mercado en el desarrollo y crecimiento económico. Por otro lado, a finales de los años treinta y cuarenta las ideas keynesianas sobre la demanda y el Estado de bienestar empezaron a cobrar fuerza, asignándole nuevas funciones al gobierno y ampliando las que ya tenía. Ahora, no solo se ocupaba de ofrecer obras de infraestructura y servicios públicos, sino que también debía apoyar en gran medida a sectores claves como la educación y la salud.

Además, durante esta época surgen en América Latina las propuestas teóricas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde el Estado cumple un papel más protagónico a través de la creación de ministerios especializados, oficinas de planificación, y bancos de desarrollo destinados a movilizar recursos financieros y tecnologías. La ampliación

y fortalecimiento del aparato estatal fue el instrumento básico de la política económica, transformando profundamente el perfil económico y social latinoamericano (Iglesias, 2006: 10).

Para la década de los sesenta, la mayoría de los Estados tenían una participación prácticamente completa en todos los sectores de la economía, estableciendo los niveles de precios y regulando cada vez más los mercados. Pero este nivel de participación estatal no duraría mucho. Durante la década de los setenta, la economía mundial comenzó a presentar un proceso de ralentización, explicado en gran medida por una serie de factores económicos y extraeconómicos como la crisis energética asociada al alza de los precios del petróleo, la caída de la producción mundial acompañada de inflación –conocida como *estanflación*– en un contexto de emergencia ideológica que buscó nuevos paradigmas económicos a fin de implementar una reestructuración en la organización de la producción industrial en los países desarrollados.

En la década de los ochenta los problemas anteriormente explicados, junto a la crisis de la deuda generada por el incremento abrupto de las tasas de interés, colaboraron con la caída del Estado de bienestar y las ideas intervencionistas. Esto dio lugar a un nuevo tipo de pensamiento, denominado el pensamiento neoliberal, que siendo apoyado y respaldado por organizaciones como el Banco Mundial y el FMI ganaba fuerza rápidamente. Dicho pensamiento culpó al Estado como el principal responsable de la crisis, ya que no permitía funcionar libremente al mercado.

Otros factores importantes que colaboraron con este hecho fue el colapso de la Unión Soviética. Como menciona Zurbriggen (2007), la desaparición de la Unión Soviética y la crítica al Estado de bienestar dieron paso al triunfo de las ideas capitalistas y a la consolidación del paradigma neoliberal de desarrollo, donde el mercado se convierte en el único capaz de reflejar y canalizar los diversos intereses de la sociedad y garantizar el crecimiento y desarrollo económico.

Para la década de los ochenta e inicios de los noventa, la quiebra de empresas estatales en muchos países y la adopción de políticas dirigidas a reducir la intervención estatal, dieron paso a que el paradigma neoliberal tomara más fuerza, removiendo en gran medida la idea del Estado regulador y participativo, junto con la mayor parte del pensamiento keynesiano respecto al gasto. Surgieron en su lugar modelos que promovían la liberalización de las economías y el funcionamiento libre del mercado.

Como se mencionó anteriormente, estos nuevos modelos de desarrollo centrados en el mercado fueron respaldados, patrocinados, promovidos y dirigidos por organismos multilaterales, especialmente por el Banco Mundial y el FMI, bajo el marco de políticas conocido como el *Consenso de Washington*, que incluían una serie de reformas y medidas para los gobiernos, principalmente en la región Latinoamericana, de manera que pudieran encaminarse hacia el desarrollo. Entre estas medidas se encontraban la disciplina fiscal, la liberalización financiera y comercial, la apertura total de la economía a las inversiones directas, privatización, desregulación y protección de los derechos de propiedad intelectual de las multinacionales (Zurbriggen, 2007, 157).

Iglesias (2006) menciona el establecimiento de un nuevo concepto de Estado, caracterizado como minimalista. Se consideró que abundaban los argumentos para descalificar al Estado como mecanismo de asignación de recursos, principalmente los relacionados a su ineficiencia, corrupción, clientelismo y desborde burocrático. Esto llevó a patrocinar un Estado minimizado, lo cual significó el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de política económica y el recorte del intervencionismo:

“Asimismo, reorientó los objetivos fundamentales del Estado desde la búsqueda de pleno empleo, desarrollo productivo y una mejor distribución del ingreso, hacia aquellos como la estabilidad macroeconómica, control de la inflación, redistribución del ingreso a favor del capital, y garantizó la liberalización y la desregulación, así como cierta política social compensatoria” (Góchez y Tablas, 2012: 5).

Sin embargo, para mediados de la década de los noventa se da un cambio en la visión sobre el rol estatal en el desarrollo económico, principalmente por parte del Banco Mundial. La disfuncionalidad y desarticulación del aparato productivo en muchos países (especialmente en Latinoamérica) que los nuevos modelos neoliberales trajeron consigo hicieron que se comenzara a plantear la necesidad de reconstruir el concepto de Estado y replantear sus funciones y obligaciones. En este sentido, tras años de pensamientos y posturas neoliberales, el Banco Mundial publica en 1997 el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, considerado un punto de inflexión en su tipo de pensamiento. Estas diferencias en el tipo de pensamiento son resumidas por Tarassiouk (2007) de la siguiente manera:

-
- a) Antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas, ahora se considera que el Estado y el mercado se completan.
 - b) Se consideraba de suma importancia que el mercado actuara libremente, ahora es importante conocer las estrategias del Estado.
 - c) Antes se sostenía que el problema de crecimiento económico y los problemas de desarrollo se resolvían únicamente en las economías con un mercado abierto y libre, ahora se considera que estos problemas solo se resolverán en economías con Estados eficaces.

A pesar de estos cambios, los resultados obtenidos no fueron los que se esperaban y el problema de un Estado mínimo y poco participativo sigue presente en la actualidad. Muchos consideran que esto se debe a que las propuestas planteadas se centran en los aspectos administrativos y gerenciales, orientados solo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país (Zurbriggen, 2007, 156).

1.1.3. Las relaciones de poder en la política económica

Los aspectos políticos relacionados con las estructuras de poder de cada país tienen un gran impacto en las capacidades y estrategias que los Estados pueden o intenten realizar. Estas estructuras de poder se encuentran en medio de un complejo juego de intereses, desarrollándose entre una correlación de fuerzas sociales y políticas.

Prado (2009) menciona que los principales elementos de esta estructura de poder son el socioeconómico, donde se incluyen las clases sociales y el excedente económico de las clases dominantes; y los elementos de carácter político, instituciones que representan a la sociedad y conforman el Estado. En este sentido, el Estado sirve de representación de la sociedad, utilizado por las clases dominantes para establecer su poder político conforme a sus intereses. Por tanto, el grado de autonomía del Estado se ve limitado por los intereses de ciertas clases sociales en la toma de decisiones de política económica.

De esta forma, las políticas económicas poseen un carácter instrumental al servicio de dichas estructuras, las cuales determinan no solo su vigencia sino además sus límites operativos. En este sentido, los objetivos de política económica son de naturaleza política, en la medida que establecen una ruta de negociación entre las clases sociales y, por otro lado, son un

instrumento de conducción económica de la sociedad conforme a los intereses, ideologías y valores culturales de los grupos hegemónicos presentes en la sociedad y en el Estado. En otras palabras, la política económica, en la medida que se considera una intervención estatal en la economía, solo cobra vigencia cuando las condiciones políticas así lo requieran.

Estos elementos son considerados por muchos la causa principal del agotamiento del modelo de la CEPAL a mediados del siglo XX en Latinoamérica. La usurpación del Estado por intereses privados llevó a intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento eficiente del mercado, la especulación y la corrupción. A su vez, las políticas públicas capturadas por intereses particulares no pudieron responder a las demandas de la mayoría de los ciudadanos, contribuyendo así a excluir de los beneficios del crecimiento a amplios sectores de la población y a la pérdida de legitimidad del Estado (Iglesias, 2006: 10).

Como se ha podido observar, durante el siglo XX la visión del papel del Estado en la economía sufrió importantes cambios, desde una visión de mayor intervención y protagonismo hasta la completa desvinculación del Estado con el crecimiento y desarrollo económico, promovido por el pensamiento neoliberal. Sin embargo, los fracasos y éxitos de ambos paradigmas a nivel mundial contribuyen en la actualidad a buscar el equilibrio entre la intervención estatal y el libre mercado, considerándose además los factores políticos relacionados con los grupos de poder que intervienen en las decisiones y la autonomía de los Estados. Como menciona el Banco Mundial (1997) en su informe de desarrollo:

“(...) las enseñanzas de medio siglo de continua reflexión sobre el papel del Estado en el desarrollo son más matizadas. Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible” (Banco Mundial, 1997: 26).

1.1.4. Aproximación a un paradigma posneoliberal desde el pensamiento keynesiano

Una de las principales preocupaciones vigentes a nivel internacional es la consecución de un crecimiento económico estable y una política fiscal sana y efectiva. Durante las décadas de los ochenta y los noventa, el nuevo patrón ideológico de acumulación exigió la implementación de distintas políticas que se consolidaron en el establecimiento del modelo neoliberal en el sistema económico vigente. Sin embargo, la evidencia empírica permite constatar que dicho

modelo no ha logrado alcanzar un pleno desarrollo de las fuerzas productivas; más bien, ha generado altos niveles de concentración del ingreso.

Este estancamiento económico e ideológico del paradigma vigente se puede denominar como la *inercia neoliberal* (Ceceña, 2010; Borón, 2003), en el sentido que la implementación de las estrategias neoliberales han propiciado una liberalización de las actividades económicas de los agentes y un debilitamiento sistemático del papel interventor y planificador del Estado, lo cual se ha traducido en consecuencias que ponen en duda la sostenibilidad ideológica y moral del neoliberalismo.

Los economistas neoclásicos pretenden atribuir una excesiva importancia a la pobreza de recursos –tanto en lo que respecta a recursos naturales como a capacidades humanas– como causa del retraso de los países subdesarrollados. Sin embargo, la falta de recursos, tanto productivos como de habilidades humanas, son en realidad la consecuencia y no la causa de la pobreza y del retraso. Así, la doctrina del libre mercado tiene serias limitantes que estancan la posibilidad de generar desarrollo económico. Kaldor (1963) destaca algunos defectos de esta postura ideológica:

- a) Una limitante de la doctrina del *laissez faire* consiste en que los mecanismos convencionales de competencia no son aplicables para ciertos sectores de vital importancia debido al carácter técnico de la competencia y a la dificultad de entrada a dicha industria, tanto a nivel interno como externo.
- b) El incentivo de lucro no opera con la misma efectividad en todas las industrias, ya que aquellas que exigen una fuerte inversión y un período de retorno prolongado suelen ser menos atractivas, lo cual se traduce en una reducción del crecimiento económico y de la capacidad de innovación.
- c) La iniciativa privada no proporciona servicios que son esenciales para la población, debido a que su propia naturaleza de bienes públicos no tienen un carácter de lucro por razones económicas, sociales y morales. Por tanto, la iniciativa privada no retoma dichos productos o servicios, por lo que corresponde al gobierno ofrecerlos.

Este factor ha evolucionado en los últimos años, ya que Montoya (2000) asegura que el sector privado ha desmantelado gradualmente al Estado, despojándolo de muchas de sus funciones que tradicionalmente eran atribuidas exclusivamente a los gobiernos, como producto de la

concentración y centralización del capital que busca nuevas esferas de valorización del mismo. Esto, acompañado del asalto al Estado ocurrido en las últimas dos décadas, obliga a una política de endeudamiento cada vez mayor.

Por eso es posible afirmar que las fuerzas espontáneas de crecimiento no aseguran una tasa adecuada de progreso sostenido. Por tanto, surge la necesidad de proponer un modelo alternativo que transite hacia una economía *posneoliberal* que rompa con los esquemas fundamentales del neoliberalismo y permita el establecimiento de un modelo inclusivo, solidario y en armonía con el medio ambiente (Borón, 2003).

En este sentido, la propuesta de esta investigación para la consecución de un modelo de progreso alternativo radica en la reestructuración del papel de Estado en la búsqueda del pleno empleo y el crecimiento económico sostenido, a través de las variables de política fiscal, específicamente del gasto público y del patrón de endeudamiento público.

Es posible identificar que el paradigma keynesiano intuye dentro de su aparato teórico un patrón ideológico que brinda la responsabilidad al Estado de participar activamente en la economía. Por otro lado, este panorama ilustra un esquema de posibilidades de actuación que un Estado comprometido con el desarrollo de la población debe asumir, a través de una política económica activa que potencie las capacidades de la población y garantice las condiciones necesarias para la reproducción digna de la vida. Si bien la teoría keynesiana mantiene ciertas características de la teoría ortodoxa de su época⁴, la revolución keynesiana se manifestó como un paradigma teórico que generó la transformación del pensamiento económico dominante.

Al presentar continuamente la idea de un sector público sólido, firme y participativo, el pensamiento keynesiano se establece como una postura potencial que rompe con el esquema de la *inercia neoliberal*. Por otro lado, el pensamiento keynesiano no limita la forma en que el Estado puede participar en la economía. A fin de acotar el esquema de participación para los fines que se pretenden alcanzar en esta investigación, se detallan brevemente algunas consideraciones en cuanto a la política fiscal.

⁴ Este argumento puede ser sostenido por dos razones fundamentales: a) si bien Keynes rechaza ciertos supuestos neoclásicos, su marco de análisis se da en un contexto que permitió la salvación del sistema capitalista; en pocas palabras propone un capitalismo con ciertas regulaciones; b) la obra de Keynes ha sido partícipe de múltiples interpretaciones, las cuales intentan incluir los preceptos keynesianos a la teoría neoclásica convencional, cuyas conclusiones se engloban en la *síntesis neoclásica* que surge ante los análisis de Hicks (1937): “*Mr. Keynes and the classics*”.

Kaldor (1963: 123) plantea que, en cuanto a la política fiscal, existen dos posturas esenciales respecto al lado de los ingresos fiscales: el punto de vista de incentivos y el de recursos. En primer lugar se encuentra una postura que considera que el problema del bajo crecimiento económico se relaciona con la falta de incentivos fiscales adecuados. Así, el gobierno debería encargarse de mejorar la estructura de incentivos para incrementar la inversión. La segunda postura establece que el crecimiento económico deficiente se debe a la falta de recursos fiscales para que un Estado puede actuar, por lo que la solución radica en incrementar los recursos existentes para la inversión mediante el rediseño de la recaudación fiscal.

Esta segunda postura permite corroborar que el desenvolvimiento económico, social y cultural de una nación exige una expansión firme y estable de la provisión de una serie de bienes y servicios que por lo general no son proporcionados por agentes privados, por lo que necesitan ser financiados con los recursos del gobierno. Sin embargo, *“el único rasgo común a la mayoría de los países subdesarrollados es la escasez de ingresos que hace imposible para ellos proveer servicios públicos esenciales en la escala requerida”* (Kaldor, 1963: 124).

Es importante reconocer que el problema fiscal en muchos países se debe, en gran medida, a la falta de conocimientos, de comprensión o de competencia administrativa; aunque, como se mencionó previamente, también es resultado de la resistencia de grupos de poder influyentes que obstruyen el camino hacia una reforma de la legislación fiscal, lo cual actualmente continúa vigente o que no ha sufrido transformaciones significativas.

Dicha estructura de recaudación fiscal deficiente limita el presupuesto estatal, lo que ocasiona posibles recortes en campos esenciales como la salud y la educación. Además produce un continuo déficit presupuestario que obliga a las autoridades a una política de endeudamiento que representa salida de recursos. Esta política de endeudamiento, junto al patrón de gasto gubernamental, se presenta como la base del desarrollo analítico que se realizará en esta investigación y en la que se ahondará posteriormente.

1.2. LA PREOCUPACIÓN POR EL CRECIMIENTO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO

El interés en el estudio del crecimiento económico ha experimentado continuos cambios a lo largo del desarrollo de las ideas económicas, según los paradigmas ideológicos dominantes y el contexto histórico desde el cual se abordaba la problemática económica. Por otro lado,

dichas ideas sugestionan las funciones y el grado de intervención que el Estado debe tener a través de la política económica, tal como se abordó en el apartado anterior. El desarrollo de la teoría económica como ciencia surge ante la sistematización de autores como Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx⁵, entre otros, quienes buscaron explicar el funcionamiento de las sociedades capitalistas en un contexto de clases sociales.

Sin embargo, la revolución marginalista, que consolidó a la economía neoclásica como paradigma económico dominante a finales del siglo XIX, dejó esta temática fundamental en un segundo plano y lo redujo a un análisis de relación costo-beneficio (Lavoie, 2005). No obstante, en la década de los treinta, se da una reaparición del problema del crecimiento económico con John Keynes, cuyos aportes se vinculan a la explicación de los altos niveles de desempleo existentes en la época. Luego en los años cincuenta, los aportes de Robert Solow y Nicholas Kaldor restablecieron esta discusión desde distintas posturas. A continuación se realiza una breve retrospectiva teórica del problema del crecimiento económico abordado desde algunos de los paradigmas anteriormente mencionados.

1.2.1. El crecimiento económico desde el paradigma de la economía política

La economía política tuvo su cuna en un contexto en donde se dieron cambios sociales, económicos e ideológicos que marcaron la transición de Europa Occidental a una nueva era burguesa. Los economistas clásicos centraron su atención, entre muchos otros temas, en el crecimiento económico de las naciones, explicado a través de una teoría basada en la estructura de clases de la economía capitalista vigente:

“Los fisiócratas y los economistas clásicos son en cierto sentido los primitivos de la ciencia económica [...] muchos de los conceptos que utilizaban eran diferentes y trataban de responder a una serie diferente de cuestiones en una forma diferente: cuestiones en parte relacionadas con la distribución del ingreso nacional entre clases y, en parte, con las condiciones de progreso económico máximo” (Dobb, 1959: 9).

⁵ En estricto sentido estos autores forman parte del paradigma de la economía política. Si bien existen diferencias entre los planteamientos clásicos (Smith, Ricardo, Malthus) y marxistas (en cuanto a que Marx realiza una crítica de los planteamientos clásicos), es posible englobar a todos estos autores en una sola vertiente generalizada de pensamiento económico, dado que existen al menos tres características comunes en sus planteamientos: (i) La existencia de una teoría objetiva del valor, (ii) la incorporación del análisis de clase sociales, y (iii) la preocupación por la reproducción de los factores productivos.

Como punto de partida, se retoma el planteamiento de Smith (1999), el cual se contextualiza en el desarrollo de la primera etapa del modo de producción capitalista, en donde se reconoce la potencialidad de dicho sistema para generar crecimiento bajo ciertas condiciones de acumulación. Smith identifica que la riqueza está conformada por todas aquellas cosas necesarias para la vida; además enfatiza que el origen de la misma es el trabajo humano, sentando las bases de una teoría objetiva del valor.

Dicha riqueza depende de dos factores fundamentales: En primer lugar, identifica la *capacidad productiva del trabajo*, la cual se entiende como las habilidades, aptitudes y destrezas que adquieren las y los trabajadores a través de la división social del trabajo. En segundo lugar se reconoce la *acumulación de capital* –de exclusiva responsabilidad de la clase capitalista– la cual debe ser dirigida a incrementar la proporción de empleados productivos respecto a los no productivos, ya que *"el producto anual de la tierra y del trabajo de un país no puede aumentar de valor como no sea aumentando el número de trabajadores productivos, o las aptitudes productivas de los operarios que ya existen"* (Smith 1999: 311).

Por tanto, se puede identificar que el incremento del crecimiento económico impulsado por una creciente productividad del trabajo depende en última instancia de la acumulación de capital que logre ejecutar la clase capitalista en un país. Según Salvadori (2003), los autores clásicos reconocen tres límites potenciales del crecimiento económico: una oferta insuficiente de trabajadores, escasez de recursos naturales y el agotamiento potencial de recursos renovables que permitan el desarrollo de las fuerzas productivas.

Así, el crecimiento económico en el contexto de la economía política es una variable endógena que depende de factores económicos, políticos y sociales como, por ejemplo, las decisiones de las clases sociales en cuanto a ahorro, inversión y la creatividad de la innovación que vienen dadas por condiciones sociales e históricas, sin olvidar configuraciones institucionales de cada nación.

Para Marx (1986: 597), en cambio, el proceso de acumulación del capitalista individual juega un rol fundamental en el proceso de crecimiento. Al respecto señala que *"en el ciclo siguiente de la producción el capital acrecentado suministra un producto acrecentado. Pero lo que se pone de manifiesto en el caso particular del capital individual también habrá de manifestarse en la reproducción global anual"*.

En el análisis crítico de Marx se puede identificar que el crecimiento económico tiene un carácter endógeno que depende en gran medida de las relaciones particulares entre las clases sociales (Salvadori, 2003: 11). Por un lado, la tasa de crecimiento depende de la proporción de la masa de plusvalía que se reincorpora en el proceso productivo para ampliar la escala de reproducción en la adquisición de capital constante y variable. El análisis de los esquemas de reproducción a escala ampliada de Marx (1986) permite identificar que deben existir ciertas condiciones de partida y un ritmo de crecimiento equilibrado entre los sectores económicos⁶. Sin embargo, en un contexto capitalista, este patrón es imposible de alcanzar sin una planificación productiva.

Por tanto, Marx recalca que la acumulación de capital es un elemento immanente en el proceso de producción capitalista. El aspecto relevante en Marx radica en la identificación de las tendencias autodestructivas del sistema capitalista dada la ley de acumulación de capital, lo que abre el debate ideológico sobre las consecuencias del modo de producción capitalista.

1.2.2. El crecimiento económico desde el paradigma neoclásico y la revolución keynesiana

Ante esta crítica, la economía neoclásica surge con una nueva postura del problema económico: los recursos económicos son limitados y existen innumerables necesidades humanas, por lo que la asignación eficiente de los recursos es la solución plausible. Los aportes de economistas como Alfred Marshall y Gustav Cassel permiten identificar un antecedente de las teorías modernas de crecimiento económico en una visión neoclásica, pues entran de lleno en el análisis de una economía transitando hacia un estado estacionario (Salvadori, 2003).

La revolución neoclásica predominó como pensamiento hegemónico desde finales del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XX, debido a su incapacidad para explicar el problema del desempleo estructural y el estancamiento económico durante los años de la Gran Depresión. Esto abrió paso al auge de la teoría general de Keynes, quien en sus argumentos apelaba siempre a la realidad. Así, ante el supuesto neoclásico de pleno empleo, Keynes destacaba la existencia del desempleo involuntario, lo cual era reflejo de la inexistencia de un

⁶ Un desarrollo sistematizado de esta idea puede encontrarse en Dadayán (1980) y Montesino (2011a).

mecanismo de ajuste automático, cuyo defecto fue explicado en gran medida por la rigidez de los precios y las imperfecciones de mercados (Argandoña et al, 1997).

De acuerdo con Mattos (2000), en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial aparecieron diversos modelos de crecimiento concebidos bajo la influencia del pensamiento keynesiano, donde se destacan los aportes de Roy Harrod, Evsey Domar, Nicholas Kaldor, Joan Robinson, Michal Kalecki, entre otros, quienes centraron su atención en los actores que impulsaban o limitaban el crecimiento. Dichos autores estudiaron el papel del ahorro y la inversión, así como su comportamiento en distintos escenarios y en donde la demanda agregada opera como el impulsor fundamental de la economía. Su principal preocupación consistía en reducir el nivel de desempleo provocado por las economías de mercado, para lo cual era necesaria la intervención estatal a través de los instrumentos claves de política económica y una regulación continua de algunos patrones socioeconómicos.

En estricto sentido, la tradición keynesiana del crecimiento económico viene representada por la modelización y sistematización realizadas por Harrod y Domar. Dichos autores realizaron un modelo macroeconómico que presta atención a la relación entre el ahorro de los hogares y la decisión de inversión de las empresas. Una crítica fundamental al modelo de Harrod y Domar es la planteada por Kaldor (1954, citado en Salvadori, 2003), quien sostiene que el crecimiento propuesto por Harrod y Domar es explicado en un contexto de una economía acíclica. Por tanto, Kaldor plantea que en un sistema en donde el crecimiento se ve impactado por sucesivas expansiones y depresiones, la tendencia real es determinada por la tasa natural de crecimiento. Así, una teoría completa de crecimiento económico no puede subestimar la importancia de factores psicológicos sistematizados, como por ejemplo una teoría de ciclos de negocios.

Es importante destacar que Harrod, Domar y Kaldor son partidarios de que el Estado debe realizar una planificación del desarrollo incidiendo en rubro claves como la educación y la protección de la industria estratégica en aras de alcanzar un crecimiento económico sostenido.

1.2.3. La respuesta neoclásica: El modelo de Solow-Swan y los modelos de crecimiento endógeno

Como contrarrespuesta a las propuestas keynesianas, surgen en la década de los cincuenta los modelos neoclásicos de crecimiento. En dichos modelos, la tasa de crecimiento es

determinada fundamentalmente por la oferta y la eficacia de los factores bajo el comportamiento microeconómico de la optimización. El modelo de Solow-Swan surge en 1956 como alternativa a los modelos de corte keynesiano, ya que establece que sea cual sea la condición inicial de una economía, los procesos económicos regidos por las fuerzas de mercado conllevarán a una convergencia de las tasas de crecimiento *per cápita* de las economías.

Esta teoría se popularizó en los años ochenta con la crisis fiscal del Estado keynesiano y se utilizó como fundamento de las estrategias que buscaban disminuir la intervención del Estado y asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado. Tal como lo plantea Lavoie (2005), este tipo de modelos enfatiza una estrategia política basada en el libre mercado, en donde existe una tendencia favorable hacia la libertad absoluta de los agentes económicos y el mercado surge como un repartidor óptimo de bienestar en la sociedad.

Sin embargo, ante los síntomas de divergencia de crecimiento que mostraban las economías a nivel mundial y las características particulares que presentaban las economías con altas tasas crecimiento económico, se comenzó a cuestionar lo predicho por la teoría neoclásica:

“Una de las principales conclusiones –del modelo de Solow-Swan básico– es que, si bien la acumulación de capital físico es un factor importante en el crecimiento, no puede explicar el notable aumento del producto por persona experimentado a lo largo del tiempo por la mayoría de los países occidentales, ni las enormes diferencias presentadas en el producto por persona de los distintos países” (Argandoña, 1999: 273).

Así, desde la misma teoría neoclásica, surgen las denominadas *nuevas teorías de crecimiento* o *modelos de crecimiento endógeno (MCE)*. Los MCE establecen que la tasa de crecimiento de las economías depende del *stock* de capital físico, capital humano y progreso técnico o conocimiento; estos factores son objeto de acumulación y poseen externalidades positivas, lo que difiere fundamentalmente del modelo de crecimiento neoclásico tradicional.

Los modelos de crecimiento endógeno son considerados por algunos autores (Argandoña et al, 1997; Romer, 2002) como una *actualización* de los aportes presentes en modelos anteriores, pues se busca abandonar ciertos supuestos neoclásicos. Sin embargo, es necesario recalcar que el papel que le asignan al Estado es distinto al papel de la visión

keynesiana, ya que los MCE siguen funcionando bajo el principio neoclásico que el Estado y la política debe operar sin introducir distorsiones en el mercado.

1.2.4. Aproximación teórica a los modelos de crecimiento económico

En el presente apartado se retoman brevemente el modelo de Harrod y Domar, el modelo neoclásico de Solow-Swan y algunos MCE que involucran al sector público, como por ejemplo, el modelo de capital humano y el de tamaño óptimo del Estado (desarrollados en Sala-i-Martin, 2000).

1.2.4.1. Modelos de crecimiento exógenos de largo plazo

El modelo de crecimiento económico más utilizado antes de que se popularizara el modelo neoclásico fue el modelo desarrollado por Harrod y Domar, quienes se preocuparon por los efectos del crecimiento sobre el empleo a largo plazo, para lo cual combinaron dos características de la economía keynesiana, el multiplicador y el acelerador. El multiplicador afecta a la demanda agregada, elevando el nivel del ingreso, el cual incrementa la capacidad productiva al generar una variación en el *stock* de capital (Sala-i-Martin, 2000).

El modelo plantea cuál debe ser la tasa de crecimiento del producto para que se cumpla la condición de equilibrio entre ahorro e inversión a través del tiempo y en una economía en crecimiento. De esta forma, de acuerdo con Sala-i-Martin (2000), la función de producción que satisface el principio del acelerador y que puede utilizarse para el estudio del modelo de Harrod y Domar es la función de coeficientes técnicos de *Leontief*, en donde la producción se obtiene a partir de una proporción fija de trabajo y capital y que puede escribirse como:

$$Y_t = \min\left(\frac{K}{v}, \frac{L}{u}\right) \quad (2.1)$$

Donde:

- v y u son parámetros exógenos al proceso productivo.
- K el factor capital y L el factor trabajo.

Por tanto:

$$Y = \frac{k}{v} \quad , \text{ es decir, } v = \frac{K}{Y} \quad (2.2)$$

Donde la inversa del parámetro v representa una relación producto-capital constante. Incluyendo la condición de equilibrio de ahorro igual a inversión y realizando una serie de transformaciones⁷, resulta la ecuación fundamental del modelo de Harrod y Domar:

$$g_w = \frac{dY}{Y} = \frac{s}{v} - \delta \quad (2.3)$$

Donde:

- g_w : tasa garantizada de crecimiento
- s : propensión marginal a ahorrar
- v : parámetro de la relación producto capital
- δ : tasa de depreciación del capital

De acuerdo con Jiménez (2010), la ecuación muestra que la tasa de crecimiento del producto coherente con la formación de capacidad productiva (no hay sobreproducción ni subproducción) debe ser igual a la tasa garantizada de crecimiento, es decir, al cociente entre la propensión a ahorrar y la relación capital producto (v). La tasa de crecimiento garantizada (g_w) indica que, en el estado estacionario, el producto y el capital deben crecer al mismo ritmo.

De esta forma, el equilibrio dinámico implica que la tasa de crecimiento efectiva del producto (g) debe crecer al mismo ritmo que la tasa de crecimiento deseada del producto (g_w). En conclusión, el modelo señala que la tasa de crecimiento de una economía es por definición igual a su ratio de ahorro (s) dividido por el ratio de nueva inversión ($v = \frac{K}{Y}$) descontando la depreciación del capital. Además, el modelo introduce la definición de la tasa natural de crecimiento, que es exógena al modelo y que se explica como la tasa de crecimiento de la productividad (ρ) y la tasa de crecimiento de la población (n):

$$g_n = n + \rho \quad (2.4)$$

⁷ Para mayor detalle de deducción matemática, consultar Jiménez (2010)

De esta forma, el equilibrio dinámico con pleno empleo de los factores, conocido como *Golden Age*, se dará cuando la tasa de crecimiento efectiva (g) sea igual a la tasa garantizada (g_w) y tasa natural de la economía (g_n).

Sin embargo, de acuerdo al modelo, no existe ningún mecanismo de ajuste automático que garantice la igualdad entre estas tasas; es muy improbable que las decisiones de ahorro de los individuos coincidan con las decisiones de inversión de los empresarios; por tanto, el equilibrio es inestable y no puede asegurarse la convergencia hacia el pleno empleo.

Por ejemplo, si la tasa de crecimiento natural de la economía excede la tasa garantizada de crecimiento, habrá una situación de desempleo estructural (escenario que puede observarse en los países subdesarrollados), por lo que el sector público debe intervenir por medio de políticas que permitan controlar la expansión de la tasa natural o para afectar la tasa garantizada. De lo contrario, alcanzar el equilibrio dinámico únicamente puede ser posible por una *casualidad* de la economía.

Ante este panorama no tan alentador sobre el funcionamiento del crecimiento de la economía en el largo plazo, surge una propuesta alternativa que establece que es posible alcanzar el equilibrio dinámico sin necesidad de que exista intervención alguna por parte del Estado: modelo neoclásico de Solow-Swan.

El modelo neoclásico de Solow-Swan plantea que la única fuente de crecimiento a largo plazo puede explicarse mediante el progreso tecnológico. A partir del planteamiento de Salai-i-Martin (2000), se deduce la ecuación fundamental del modelo de Solow-Swan, la cual muestra que el incremento del *stock* de capital *per cápita* en el próximo instante (k_t) dependerá de la diferencia entre el ahorro bruto de la economía y la depreciación agregada ($\delta + n$):

$$\dot{k}_t = s f(k_t, A) - (\delta + n)k_t \quad (2.5)$$

De esta forma, la ecuación fundamental de Solow-Swan permite conocer la evolución del *stock* de capital *per cápita* para cada momento en el tiempo (\dot{k}_t) y, por tanto, ya que el modelo asume tecnología constante (A), permite además conocer la evolución del producto *per cápita* en el tiempo (y_t) ya que los movimientos de k_t se reflejarán en movimientos de y_t .

Una de las principales conclusiones de la teoría neoclásica recae en que la acumulación de capital no explica el crecimiento a largo plazo, es decir, aunque los países inviertan una

fracción constante del PIB a lo largo del tiempo, en el largo plazo, las economías dejarán de crecer tendiendo inevitablemente hacia el estado estacionario y, una vez en esa situación, permanecerán en ella para siempre. De acuerdo con Sala-i-Martin (2000), esta es una de las razones por las que el modelo no explica de forma razonable lo que sucede en la realidad, puesto que hay países que durante los últimos 200 años han mostrado que es posible mantener tasas de crecimiento a largo plazo.

Otra de las conclusiones fundamentales del modelo indica que el equilibrio de estado estacionario existe, es único y es estable, lo que implica que sea cual sea el nivel de capital que posea una economía, la dinámica del modelo hará que la economía gravite hacia el estado estacionario.

Lo anterior posee una conclusión fundamental de política económica ya que implica que el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía. Si el Estado realiza políticas para estimular el crecimiento, ya sea incentivando la tasa de ahorro e inversión, o mediante políticas de control del crecimiento de la población, conseguirá aumentar el crecimiento a corto plazo y el *stock* de capital *per cápita* de estado estacionario (y el PIB *per cápita* de estado estacionario); sin embargo, en el largo plazo no conseguirá incrementar la tasa de crecimiento, ya que se tenderá a un nuevo punto de estado estacionario con crecimiento nulo.

Por tanto, bajo este modelo, ninguna política sería efectiva para incrementar el crecimiento de largo plazo y por el contrario pueden provocar efectos no deseables en la economía. Lo único que puede explicar el crecimiento de largo plazo es el progreso tecnológico. Un aumento del parámetro tecnológico (A) produce inicialmente un efecto similar a un incremento de la tasa de ahorro (s); sin embargo, la diferencia radica en que los aumentos de tecnología pueden darse indefinidamente en el tiempo, por lo que la economía podría mantenerse creciendo continuamente. De esta forma, el modelo neoclásico sostiene que la tasa de crecimiento de la economía es positiva únicamente si existe progreso tecnológico continuo.

Ante estos resultados, Sala-i-Martin (2000) plantea que el principal problema del modelo neoclásico tradicional consiste en que el progreso tecnológico es exógeno. Si lo único que explica el crecimiento a largo plazo es el progreso tecnológico y este es exógeno, entonces el modelo basa el crecimiento en aumentos no explicables de la variable tecnológica; por tanto, no se logra alcanzar el objetivo último del modelo que es explicar el crecimiento económico.

1.2.4.2. Modelos de crecimiento endógeno de largo plazo

En los modelos de crecimiento endógeno, el conocimiento y el desarrollo tecnológico juegan un rol fundamental. En estos modelos, el conocimiento se incorpora en el análisis a través de la tecnología, lo que constituye una diferencia fundamental respecto a los modelos de crecimiento exógeno, en donde la tecnología se asume constante. Además, se considera que la diferencia entre el crecimiento económico de los países no puede ser explicado únicamente por las diferencias en tecnología, ya que por definición la tecnología es un bien no rival y, por tanto, resulta difícil creer que los países subdesarrollados no tengan acceso a mejorar la tecnología de sus procesos productivos (Argadoña et al, 1997).

Ante lo anterior, surge el *modelo de capital humano*, que explica el crecimiento considerando tanto la tecnología como la capacidad humana para poder manejarla. Argadoña et al (1997) caracteriza dicho modelo de la siguiente manera:

“El capital humano incluye la suma de capacidades que tienen influencia sobre la producción y que están incorporadas a los individuos o a las colectividades: educación (conocimiento, capacidades y aptitudes generales), formación profesional (conocimientos y capacidades técnicas), salud, virtudes de la convivencia, etc.” (Argadoña, et. al, 1997: 410).

De acuerdo con esta definición, el gasto en desarrollo social como educación y salud que realiza el Estado desempeña un rol central en el desempeño económico de un país. Además, según esta teoría, el capital humano es un bien rival, es decir, las personas se especializan en adquirir experiencia y capacitación en una actividad en específico, ya que el tiempo que dedica para ello no puede dedicarlo para otra actividad. Este aspecto es esencial, pues significa que el gasto en educación y formación profesional del Estado debe estar planificado para que se acople a las actividades económicas claves para el crecimiento económico del país.

Por otro lado, un modelo endógeno que sirve como una aproximación neoclásica del abordaje del impacto del gasto gubernamental en la economía es el modelo del *tamaño óptimo del Estado*⁸, desarrollado en Sala-i-Martin (2000). Con la idea de abandonar ciertos supuestos neoclásicos, este modelo trata de mostrar los efectos que el gasto público tiene sobre el

⁸ Véase anexo 1 para confrontar la deducción del modelo.

crecimiento económico, considerando los impuestos necesarios para financiarlo, de manera que se pueda hacer una comparación entre los distintos aspectos que implica tener un determinado nivel de gasto público y los efectos que conlleva la financiación del gasto por medio de impuestos.

Es importante mencionar que en este modelo se omite la posibilidad de pedir prestado o mantener un déficit, debido a que, como menciona Sala-i-Martin (2000), todo lo que se presta tiene que ser pagado, por lo que en largo plazo los gastos deberían ser más o menos iguales a los impuestos⁹.

El modelo concluye que el papel del Estado repercute de dos maneras: la primera de una forma negativa en donde los impuestos disminuyen la renta y por tanto el ahorro e inversión de la economía. La segunda forma es de manera positiva, a través del gasto, pues un mayor nivel de recaudación tributaria del gobierno permite financiarlo, aumentando así la producción, el ahorro y la inversión. Para ello, es necesario optimizar la tasa impositiva y encontrar la alícuota que genera la mayor tasa de crecimiento.

Uno de los principales problemas que resaltan de este modelo es el hecho de no considerar la posibilidad de endeudarse o tener déficit fiscal. Si bien puede parecer posible o práctica la idea de que en el largo plazo las deudas deben ser pagadas, al contrastarse con la realidad sería difícil (por no decir imposible) encontrar una economía en la que en un determinado momento no posea ningún nivel de endeudamiento, por lo que este supuesto se aleja demasiado de la realidad para un modelo que relacione el gasto y el tamaño óptimo del Estado, especialmente en economías caracterizadas por presentar déficit fiscal estructural.

Es importante aclarar que si bien en estos modelos endógenos se ha abordado el tema del crecimiento a largo plazo, tratando de abandonar algunos supuestos neoclásicos importantes, no se alejan en esencia de la visión neoclásica de crecimiento ya que, a pesar de que se han eliminado supuestos como considerar la tecnología una variable exógena, siempre mantiene los aspectos más fundamentales del aparato teórico neoclásico.

⁹ Esta visión es conocida como *equivalencia ricardiana*.

1.3. REPLANTEAMIENTO DEL COMPORTAMIENTO DINÁMICO DE LA DEUDA PÚBLICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: UNA INTERPRETACIÓN DESDE DOMAR Y SHAIKH

En el siguiente acápite se presenta un modelo teórico que vincula el comportamiento de la deuda pública según ciertos patrones de crecimiento económico. Este esfuerzo teórico realizado por Domar (1957) resulta importante para los alcances de esta investigación, debido a que vincula sistemáticamente tanto la deuda pública como la evolución del producto nacional de un país a lo largo del tiempo. Además, se vinculará la conclusión de dicho modelo con los aportes de Harrod, interpretado por Shaikh (2009).

1.3.1. El comportamiento de la deuda bajo distintos escenarios: el modelo de Domar

La premisa del crecimiento económico ha sido una preocupación constante desde épocas anteriores, tal como se ha presentado en apartados previos. Las ideas keynesianas plantean la necesidad de fortalecer la demanda efectiva de una economía para incrementar los niveles de empleo y así, consecutivamente, alcanzar un crecimiento económico sostenido. La inversión y el gasto gubernamental surgen como instrumentos imprescindibles para alcanzar dichas metas.

Es posible que la inversión privada sea capaz de absorber todos los ahorros de una economía o que dicha inversión privada fluctúe al menos alrededor de un promedio suficientemente alto para que el déficit en que incurre el gobierno para efectuar sus actividades sea compensando con los excedentes percibidos por otros agentes económicos. Sin embargo, Domar (1957) propone examinar otro caso en particular –y posiblemente mucho más común y real en el contexto actual de muchas economías– en donde la inversión privada es baja, insuficiente e incapaz por sí misma de absorber los ahorros previstos en un periodo de tiempo relativamente largo. Ante esta situación, el gobierno puede intervenir al absorber los ahorros restantes a través de inversión pública.

Dicha inversión, financiada en la mayoría de casos a través de préstamos que implican endeudamiento público, no es la única forma de lidiar con una situación con inversión total baja. Las posibilidades de estimular la inversión privada a través del diseño de dispositivos

fiscales, como incentivos y reducción de impuestos en ramas estratégicas, resultan una opción viable. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que en ciertos contextos estas políticas no han funcionado, por lo que resulta coherente, bajo este panorama, la ejecución de gasto gubernamental o de inversión pública.

Muchos detractores de una política activa de gasto público se defienden con el argumento que un continuo gasto público genera un alto nivel de endeudamiento público, lo cual exigirá niveles cada vez más altos de impuestos y eventualmente destruirán la economía. La continua necesidad de endeudamiento generará un *stock* de deuda cada vez mayor, lo cual, acompañado de un incremento de las tasas de interés, exigirá cada vez un mayor nivel de recaudación tributaria y salida de recursos de la economía nacional.

Sin embargo, los montos absolutos no deben ser relevantes en un análisis de deuda. Lo que realmente importa es la relación del monto de la deuda respecto a otras variables macroeconómicas, como el ingreso nacional, los recursos del sistema bancario, entre otras. Además, la deuda debe verse como un precio pagado por el privilegio de tener un alto nivel de ingreso y de empleo. A continuación se estructura el modelo de deuda y crecimiento económico planteado por Domar (1957).

1.3.1.1. Modelo fundamental de deuda pública y crecimiento económico

Se puede considerar a Domar como un fiel partidario de Keynes, pues es defensor de la teoría del multiplicador. Es por eso que, desde esta tradición keynesiana, el endeudamiento público es justificado siempre y cuando se destine a rubros que dinamicen el crecimiento económico. El planteamiento inicial del modelo de Domar (1957) exige la formulación de ciertos supuestos como punto de partida:

- a) La tasa de interés que paga el gobierno por el servicio de la deuda se asume como una constante dada (i) a lo largo del tiempo.
- b) La propensión marginal y promedio a ahorrar (s) permanece constante en la economía.
- c) El nivel de precios permanece constante durante un período prolongado de tiempo, por lo que cambios en el ingreso nominal son equivalentes a los cambios en el ingreso real.

Los primeros tres supuestos se plantean para simplificar las formulaciones matemáticas. El primer supuesto establece que la tasa de interés es un parámetro que no varía a lo largo del tiempo. Dado que la emisión de deuda suele ser pactada a través de contratos que garantizan estabilidad de pago, este supuesto es válido en un período de rendimiento económico estable. Por otro lado, el segundo supuesto es fiel a las ideas keynesianas del multiplicador constante. Finalmente el tercer supuesto permite comparar cambios de variables nominales, ya que ante un nivel estable de precios, estas fluctuaciones son similares a los cambios relativos de variables reales.

Finalmente se plantea una diferencia entre el ingreso nacional¹⁰ y el ingreso gravable. El ingreso nacional es la sumatoria de todas las remuneraciones de los factores productivos en una economía, pero excluyendo el pago de intereses de la deuda. El ingreso gravable es la suma del ingreso nacional más el pago de intereses, ya que este modelo considera que el pago de intereses es objeto de tributación.

1.3.1.2. Planteamiento matemático-conceptual del modelo fundamental

Una vez indicados los supuestos esenciales del modelo, se procede a su respectivo planteamiento matemático. En un punto inicial se estructura la relación existente entre el ingreso gravable y el ingreso nacional en cada momento del tiempo de la siguiente manera:

$$Y_{tax} = Y_t + iD_t \quad (3.1)$$

Donde:

- Y_{tax} : Ingreso gravable
- Y_t : Ingreso nacional
- i : Tasa de interés del servicio de la deuda
- D_t : Acervo/*stock* de la deuda pública total

Por otro lado, se asume que el gobierno incurre año con año en un endeudamiento público para suplir sus actividades de gasto e inversión a lo largo del tiempo, lo cual se traduce en una

¹⁰ Se aclara inicialmente que Domar suele utilizar el término *ingreso nacional*, el cual puede ser interpretado como equivalente de producto interno bruto (PIB).

economía con déficit fiscal recurrente. El cambio en el endeudamiento público en que incurre una nación a lo largo del tiempo es una proporción constante (φ) del ingreso nacional de ese momento, es decir:

$$\frac{\partial D_t}{\partial t} = \varphi Y_t \quad \text{donde } \varphi > 0 \quad (3.2)$$

Dicha proporción constante φ será denominada *parámetro de endeudamiento*. Por otro lado, la condición anterior respecto a la constante φ es necesaria dado que, para que el endeudamiento varíe en el tiempo, es necesaria la presencia de un déficit en cada momento (es decir, $\varphi \neq 0$). Se esperaría que dicho parámetro fuera menor a 1, pero esta última condición, a pesar de no ser económicamente viable, no es estrictamente necesaria para fines del modelo.

También es muy importante añadir que el parámetro de endeudamiento puede ser replanteado como un promedio ponderado de distintos patrones de préstamos durante el tramo completo de tiempo analizado. Es muy probable que un país modifique en ciertos tramos temporales su patrón de préstamo a lo largo del tiempo¹¹, por lo que usar un promedio ponderado resulta útil en esa situación. Sin embargo, en este planteamiento se asumirá la primera situación en donde φ es una constante estable. Además, se toma como referencia un producto inicial (Y_0) y una deuda inicial (D_0):

$$Y = Y_0 ; D = D_0 \quad \text{para } t = 0 \quad (3.3)$$

Finalmente se presenta la tasa impositiva¹² (γ), la cual denota el porcentaje del ingreso gravable que se dirige al pago del servicio de la deuda en cada momento del tiempo:

$$\gamma = \frac{iD_t}{Y_{tax}} = \frac{iD_t}{Y_t + iD_t} \quad (3.4)$$

¹¹ Una economía que presente etapas de guerra durante el período analizado es un ejemplo. La historia económica de muchas naciones suele corroborar que los países tienden a endeudarse en una mayor proporción durante épocas de conflictos bélicos respecto a etapas de paz.

¹² En estricto sentido, una tasa impositiva hace referencia a una alícuota que se cobra como tributo a un bien o servicio por derecho público. Sin embargo, Domar (1944) utiliza dicho concepto como el porcentaje que se paga del servicio de la deuda respecto al producto total, dado que el pago de la deuda es prácticamente un "impuesto" pagado por obtener fondos prestados. Un nombre más adecuado propuesto por los autores de la presente investigación es el de "*cuota del servicio de deuda*". Sin embargo, se aclara que en la exposición se mantendrá el nombre asignado por Domar.

La tendencia de esta tasa es muy importante ya que puede ser tomado como un indicador de recursos del gobierno que están comprometidos al pago de la deuda, por lo que representa una pérdida de activos gubernamentales que podrían haber sido dirigidos a otros rubros de actividades pública, como inversión y gasto gubernamental.

1.3.1.3. Análisis en distintos escenarios de crecimiento económico

A continuación se procede a plantear distintos escenarios de comportamiento de la deuda pública según la caracterización particular del crecimiento económico que se presente en una nación. Originalmente Domar (1957) plantea cuatro casos particulares: el comportamiento de la deuda pública cuando un país no presenta crecimiento económico; la evolución de la deuda con crecimiento económico lineal; el caso de una economía con crecimiento económico exponencial; y finalmente el caso que denomina *modelo en contexto de guerra*, en donde se presenta la posibilidad de distintos patrones de endeudamiento debido a períodos seculares de guerra. Sin embargo, dados los objetivos planteados en esta investigación, se expondrán únicamente el segundo y tercer caso de Domar. Para más detalles del primer caso en que el crecimiento es nulo, consultar el anexo 2.

Caso 1: El ingreso nacional incrementa en una tasa constante absoluta

Domar (1957:45) propone analizar la relación entre deuda y crecimiento en donde el ingreso crece de manera lineal, es decir, el producto incrementa en un mismo monto absoluto año con año. Por tanto, el déficit público de un año crece continuamente respecto a períodos anteriores, por lo que la deuda pública crece de forma acelerada. En este caso, el producto nacional adquiere un comportamiento lineal:

$$Y_t = Y_0 + bt \quad \text{donde } b > 0 \quad (3.5)$$

Es evidente, por tanto, que el producto incrementa cada año en un mismo monto absoluto:

$$\frac{dY_t}{dt} = b \quad (3.6)$$

Sin embargo, queda claro que la tasa de crecimiento de esta economía presenta un comportamiento decreciente a lo largo del tiempo y eventualmente dejará de crecer¹³:

$$g = \frac{dY_t/dt}{Y_t} = \frac{b}{Y_0 + bt} ; \frac{dg}{dt} < 0 \quad (3.7)$$

Por otro lado, un crecimiento económico de este tipo implica un endeudamiento cada vez mayor, dado que el déficit de cada período es una proporción constante del ingreso y este último incrementa linealmente a lo largo del tiempo. Se recuerda que el cambio en la deuda a lo largo del tiempo equivale a una proporción constante del ingreso nacional:

$$\frac{\partial D_t}{\partial t} = \varphi Y_t = \varphi(Y_0 + bt) \quad (3.8)$$

Bajo el patrón de crecimiento planteado en este caso, se procede a encontrar la expresión matemática que denota al acervo de deuda pública total:

$$D_t = D_0 + \varphi \int_0^t (Y_0 + bt) dt = D_0 + \varphi t \left(Y_0 + \frac{b}{2} t \right)$$

$$D_t = D_0 + \varphi Y_0 t + \frac{\varphi b}{2} t^2 \quad (3.9)$$

Se observa que el monto de la deuda incrementa aceleradamente a lo largo del tiempo. Matemáticamente esta toma la forma de una función cuadrática creciente que depende del tiempo. Al plantear el ratio de la deuda pública respecto al ingreso nacional se obtiene la siguiente expresión:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_0 + \varphi t \left(Y_0 + \frac{b}{2} t \right)}{Y_0 + bt} \quad (3.10)$$

¹³ Esto es demostrable al calcular el límite de la tasa de crecimiento cuando el tiempo crece indefinidamente ($t \rightarrow \infty$), ya que la tasa de crecimiento (g) tenderá a cero.

Bajo este comportamiento de crecimiento, el ratio de la deuda respecto al ingreso nacional tiende a incrementar a medida que el tiempo pasa, llegando a crecer ilimitadamente en un largo plazo prolongado, tal como lo presenta el siguiente cálculo de límite:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D_t}{Y_t} = \frac{\frac{D_0}{t^2} + \frac{\varphi Y_0}{t} + \frac{\varphi b}{2}}{\frac{Y}{t^2} + \frac{b}{t}} = \infty \quad (3.11)$$

Domar demuestra que entre más rápido incremente el ingreso, menor será la tasa impositiva (γ) respecto al caso con un crecimiento económico nulo, a pesar de que un incremento del ingreso se traduzca en un mayor monto absoluto de deuda. Sin embargo, este crecimiento lineal del producto no responde al ritmo de endeudamiento en el largo plazo para estabilizar los ratios relevantes, pues en el límite la tasa impositiva tiende a 100%, por lo que el total de producto eventualmente se destina al pago del servicio de la deuda:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \gamma = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{iD_t}{Y_0 + bt + iD_t} = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{i \left(\frac{D_0}{t^2} + \frac{\varphi Y_0}{t} + \frac{\varphi b}{2} \right)}{\frac{Y_0}{t^2} + \frac{b}{t} + i \left(\frac{D_0}{t^2} + \frac{\varphi Y_0}{t} + \frac{\varphi b}{2} \right)} = 100\% \quad (3.12)$$

Es necesario preguntarse qué tipo de economía puede presentar este patrón de crecimiento. En general, se aprecia que la inversión en esta economía genera que el producto incremente año con año en la misma cantidad. Esto puede darse, según Domar (1957), por dos fenómenos:

- a) El gasto en inversión no va acompañado de un incremento en la productividad del trabajo, por lo que tampoco se traduce en un incremento en el número de trabajadores. Esto es precisamente uno de los motivos por lo que surge la teoría de capital humano mencionada anteriormente. De cualquier forma, es dudoso poder decir que este gasto efectivamente pueda ser considerado como inversión o que efectivamente sea un gasto dinamizador.
- b) El gasto en inversión efectivamente se traduce en un incremento de la productividad del trabajo, pero por alguna razón existe una continua disminución del número de trabajadores, es decir, la tasa de desempleo incrementa en esta situación. En este

punto, también se puede asumir que, a pesar de que la inversión se encuentra aumentando la productividad del trabajo, esto no se traduce en un aumento salarial para los trabajadores, por tanto, estos se ven motivados a emplearse en sectores o actividades de menor productividad pero en las cuales logran una mejor remuneración u horarios de trabajo más adecuados, tal como es el caso del sector informal.

Para recapitular, Domar (1957: 44) establece que el endeudamiento público continuo, acompañado de crecimiento lineal del ingreso nacional, se traduce en un riesgo de la carga de la deuda, pero de manera gradual; sin mencionar que lo relevante en última instancia es la identificación de los problemas estructurales que refleja una economía que no genera crecimiento económico. Incluso, bajo un panorama de continuo endeudamiento, es el crecimiento económico en última instancia lo que debería representar la preocupación relevante.

Caso 2: El ingreso nacional incrementa de manera exponencial

A continuación se procede a analizar el caso en donde el ingreso nacional incrementa en una tasa relativa constante¹⁴ (g). Para que este comportamiento se cumpla, se debe plantear un crecimiento exponencial del producto, el cual queda establecido de la siguiente manera:

$$Y_t = Y_0 e^{gt} \quad (3.13)$$

Se puede observar que la ecuación anterior puede manipularse para encontrar directamente la tasa de crecimiento del producto. Realizando dichas transformaciones se obtiene la tasa de crecimiento relativo del producto, la cual no varía a lo largo del tiempo:

$$\frac{\partial Y_t / \partial t}{Y_t} = \frac{\partial \ln Y_t}{\partial t} = g \quad (3.14)$$

Se debe recordar que el cambio de la deuda a lo largo del tiempo continúa siendo una proporción constante del ingreso de cada año, por lo que ante este nuevo patrón de crecimiento económico, se obtiene la siguiente expresión:

¹⁴ Para mayor detalle de la demostración matemática, confrontar el anexo 3

$$\frac{\partial D_t}{\partial t} = \varphi Y_t = \varphi Y_o e^{gt} \quad (3.15)$$

La ecuación anterior plantea que el déficit (o el cambio de la deuda pública) en cada año guarda una relación con la tasa de crecimiento del producto. Luego se procede a integrar el sistema anterior respecto al tiempo para obtener una función que plantee la relación entre deuda total y crecimiento:

$$D_t = D_o + \varphi Y_o \int_0^t e^{gt} dt = D_o + \frac{\varphi Y_o}{g} (e^{gt} - 1) \quad (3.16)$$

Una vez planteada la función de la deuda pública total (D_t) se procede a deducir el ratio de la deuda pública respecto al ingreso:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_o + \frac{\varphi Y_o}{g} (e^{gt} - 1)}{Y_o e^{gt}} = \frac{D_o}{Y_o e^{gt}} + \frac{\varphi}{g} (1 - e^{-gt}) \quad (3.17)$$

Utilizando la noción de límite, se puede demostrar que a medida que el tiempo transcurre indefinidamente, el ratio de la deuda respecto al ingreso tiende a estabilizarse a un valor constante:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D_t}{Y_t} = \frac{\varphi}{g} \quad (3.18)$$

Así, se observa que el límite del ratio de la deuda pública respecto al ingreso depende de dos parámetros: por un lado, posee una relación directa con la proporción del endeudamiento (φ) y una relación inversa con la tasa de crecimiento del producto (g). De la misma forma, se plantea el concepto de tasa impositiva (γ), la cual tiende a un valor constante:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \gamma = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{i D_t}{Y_o e^{gt} + i D_t} = \frac{i}{\frac{g}{\varphi} + i} \quad (3.19)$$

Dado que el parámetro $\frac{g}{\varphi}$ es una cantidad positiva, la tasa impositiva en el límite no tiende a 100% como en el caso anterior, por lo que garantiza que la proporción del producto destinada al pago del servicio de la deuda eventualmente llega a un límite. En esta situación, se demuestra que entre más alta sea la tasa de crecimiento del ingreso, menor será la tasa

impositiva y el ratio de la deuda respecto al ingreso, a pesar de que un ritmo mayor de crecimiento económico se traduzca en un mayor monto absoluto de la deuda.

Esto permite contrastar que una continua estrategia de préstamo implementada por el gobierno se traduce en determinadas condiciones en una tasa impositiva estable y razonable. Domar (1957: 51) plantea una situación fundamental: “*Aunque la inversión privada disminuyera, si el gobierno se encargara de aumentar el préstamo para suplir esta falta, la tasa impositiva y el ratio de la deuda respecto al ingreso tenderán a ser estables*”, sin mencionar el impulso económico que probablemente generaría la promoción de la inversión pública y el gasto gubernamental estratégico.

Para interpretar de mejor manera la tasa impositiva, se puede suprimir la tasa de interés (i) del denominador, por lo que la expresión del límite anterior se simplifica¹⁵:

$$\gamma = \frac{\varphi}{g} i \quad (3.20)$$

La expresión anterior demuestra con mayor claridad que la carga de la deuda guarda una relación directa con el parámetro de endeudamiento (φ) y con la tasa de interés de la deuda (i); y una relación inversa con la tasa de crecimiento del producto (g). Esto permite constatar que el problema de la carga de la deuda es un problema de expansión del ingreso y de fomento del crecimiento económico estable. En otras palabras, el comportamiento de la deuda pública depende del patrón de crecimiento económico.

Por tanto, el aspecto relevante consiste en cómo lograr un incremento del ingreso, de tal forma que presente una tasa de crecimiento estable. En la era prekeynesiana, la respuesta hubiera implicado un cambio en variables reales como la productividad del trabajo. Desde los aportes keynesianos, las variables relevantes en el análisis también resultan ser la inversión, el gasto, el multiplicador, entre otras variables como las monetarias.

¹⁵ Esta simplificación resulta válida puesto que la tasa de interés (i) es relativamente pequeña respecto a la fracción $\frac{g}{\varphi}$. Bajo esta simplificación, se asume que el pago de intereses de la deuda está exento del pago de impuestos, es decir, no se hace distinción entre ingreso nacional e ingreso gravable. Por otro lado, matemáticamente el error es mínimo y facilita la comprensión.

1.3.1.4. Otras implicaciones del modelo fundamental de Domar

Según Domar (1957: 57) los poderes productivos reales de una economía establecen los límites máximos que el ingreso real puede alcanzar, pero esto depende también del volumen de gastos efectivamente realizados en un período determinado. Por tanto, si se desea lograr un incremento sostenido del ingreso, es necesario estimular la demanda agregada vía gasto público, así como fortalecer la capacidad productiva vía inversión. Domar (1957) propone dos condiciones necesarias para que el ingreso nacional crezca a un ritmo estable determinado:

- a) El volumen total de los gastos monetarios, tanto público como privado, debe incrementar a un ritmo proporcional del crecimiento.
- b) Del total del volumen de dichos gastos, una cantidad suficiente debe dirigirse a incrementar la eficiencia de la producción, a fin de que los incrementos de las variables monetarias no se traduzcan únicamente en un incremento del nivel de precios.

Dado que el modelo asume que parte de la inversión es realizada por el gobierno con fondos prestados, se espera que el déficit crezca a ese mismo ritmo. Además, enfatiza que una de las principales fuerzas para impulsar el crecimiento económico es la mejora tecnológica, la cual se traduce en un incremento en la productividad de los trabajadores. Solo la mejora tecnológica puede compensar una disminución de la productividad de la inversión. Sin embargo, este tipo de medidas suele tener impactos en el largo plazo. Dado que el período de recuperación de la inversión es prolongada, el sector privado suele evadir este tipo de inversión, por lo que es de vital importancia la participación de un Estado que dé prioridad a gastos en investigación y desarrollo.

Por otro lado, es deseable que los gastos del gobierno sean productivos. Sin embargo, muchas veces el término *gasto en inversión* suele ser engañoso, ya que se asocia únicamente a construcción de infraestructura y no toma en cuenta otros gastos que se pueden interpretar como productivos en otros sentidos. Si una población sana se traduce en una fuerza laboral más eficiente, los gastos en salud pública deberían considerarse como inversión productiva. Lo mismo aplica para los gastos en educación, investigación, desarrollo de recursos, entre otros, ya que *“una intervención gubernamental a gran escala en la investigación industrial y científica podría convertirse en una de las fuerzas más relevantes en la economía”* (Domar, 1957 61).

Si la institucionalidad dominante de la época evita que el Estado intervenga directamente en la economía a través de regulaciones y controles de precios, al menos debe permitir que el gobierno absorba el nivel de ahorro inutilizado por el sector privado y complementar la inversión privada para alcanzar una producción eficiente, en lugar de limitarse a no hacer nada y aprobar tácitamente un posible desempleo existente. De esta forma, se vuelve de vital importancia analizar una postura teórica que incorpore en el análisis el gasto público como un factor determinante en la generación de crecimiento económico.

1.3.2. El impacto del gasto público en el crecimiento económico: los aportes de Harrod y la interpretación de Shaikh

Una vez demostrado teóricamente que el endeudamiento público depende del crecimiento económico, resulta importante identificar la política que el Estado debe asumir para poder incidir en el ritmo de crecimiento y así manejar adecuadamente su endeudamiento, a fin de contribuir al desarrollo y bienestar de las personas. Para Cruz (2008) es necesario contar con un aparato teórico de crecimiento económico que supere las visiones que han dado sustento al modelo neoliberal, tales como las planteadas por Solow y los modelos de crecimiento endógeno. Cruz (2008: 71) propone el modelo teórico de Harrod, señalando las siguientes ventajas:

“El esquema de crecimiento de Harrod a través de las tasas garantizada, natural y de crecimiento con equilibrio externo provee un sustento teórico-analítico mucho más sólido acerca de la evolución de crecimiento de una economía abierta. Asimismo buena parte de los instrumentos de política que permiten dinamizar el crecimiento en el corto y largo plazo pueden entenderse y considerarse en este modelo” (Cruz, 2008: 71).

Como se observa, Cruz destaca dos aspectos del modelo de Harrod: el análisis de una economía abierta y el papel que puede desempeñar el Estado en el crecimiento a través de políticas económicas. Este último aspecto es fundamental en la presente investigación, pues permitirá sustentar teóricamente el fortalecimiento del papel del Estado en el crecimiento económico, ya que, dentro del modelo neoliberal, este papel se ha visto disminuido.

1.3.2.1. Condiciones de partida del modelo de Harrod

Para estudiar la participación del Estado en el crecimiento, el modelo harrodiano presentado por Shaikh (2009) establece un apartado dedicado a la política económica del gasto público. Este modelo incorpora ciertas variables que permiten el desarrollo posterior de la teoría harrodiana de Shaikh, las cuales se definen a continuación:

Y_n	Producto normal o potencial: correspondiente a la tasa de utilización deseada del <i>stock</i> de capital existente; por tanto, es la tasa de utilización en la que la operación de una planta tiene los mayores beneficios en el largo plazo.
$Y_{m\acute{a}x}$	Producto de capacidad de ingeniería: referido al producto máximo sostenible de una estructura dada de una planta y equipo.
$u = \frac{Y}{Y_{m\acute{a}x}}$	Tasa de capacidad de utilización observada. Es el porcentaje del nivel de producción que se está realizando respecto al máximo que se puede realizar con la capacidad de planta y equipo instalada
$u_n = \frac{Y_n}{Y_{m\acute{a}x}}$	Tasa de capacidad de utilización normal: Es el porcentaje del nivel de producción que los capitalistas desean realizar respecto al máximo que se puede realizar con la capacidad de planta y equipo instalada.
$R = \frac{Y_{m\acute{a}x}}{K}$	Ratio capacidad de ingeniería-capital: corresponde al inverso de la relación capital producto (v).
$R_n = \frac{Y_n}{K}$	Ratio producto normal-capital

Acorde con Shaikh (2009: 457), una de las grandes virtudes del planteamiento de Harrod es *“la insistencia en que una acumulación sostenible debe de gravitar alrededor de una tasa de capacidad de utilización normal (u_n); esta última está definida por los costos mínimos”*. Dado que los costos unitarios varían con el nivel de utilización y, por tanto, del producto, no todos los niveles producen el mismo margen de beneficio. El menor costo define el nivel normal de producción y este punto determina si el nivel de capacidad actual está subutilizada o sobreutilizada. Por tanto, el nivel de producción observado gravita alrededor del nivel normal de producción pues *“lo que importa desde el punto de vista de la competencia capitalista es el punto de menor costo de utilización”* (Shaikh, 2009: 460). En conclusión, la tasa de capacidad

de utilización observada tenderá a ser igual a la tasa de capacidad de utilización normal ($u = u_n$).

Con base en lo anterior y partiendo del supuesto que la inversión crece a una tasa arbitraria, es posible demostrar (véase anexo 4) que tanto el capital como el nivel de producción crecerán al mismo ritmo equivalente a la tasa garantizada de crecimiento de Harrod (sR_n).

1.3.2.2. Modelo de Harrod con sector público y externo: interpretación de Shaikh

Shaikh (2009: 469) parte de la ecuación de equilibrio keynesiana de corto plazo (consultar deducción en el anexo 5) que incorpora el sector público y externo:

$$Y_t = \frac{I_t + G_t + X_t}{s} \quad (3.21)$$

En dónde s incorpora el ahorro privado (s_p), la tasa impositiva (t) y la propensión marginal a importar (m), es decir: $s = s_p + t(1 - s_p) + m$. El siguiente paso consiste en despejar la inversión de la ecuación (3.21):

$$I_t = sY_t - (G_t + X_t) \quad (3.22)$$

Dada la racionalidad en la búsqueda de los menores costos de producción de los capitalistas, Y_t es igual a Y_n . Por tanto, $Y_t = Y_n = u_n RK_t$ ¹⁶, que puede ser sustituido en la ecuación (3.22):

$$I_t = su_n RK_t - (G_t + X_t) \quad (3.23)$$

Al dividir ambos lados entre K_t se obtiene la tasa de crecimiento del capital ($I_t = dK_t$); además, Shaikh demuestra (véase anexo 4) con la tasa garantizada de crecimiento que la tasa de crecimiento del capital es igual a la tasa de crecimiento del producto en equilibrio. Por tanto, la razón de crecimiento de la economía con la incorporación del sector externo y público se define como:

¹⁶ Es importante recordar que $u_n = \frac{Y_n}{Y_{máx}}$, mientras que $R = \frac{Y_{máx}}{K}$

$$g_y = su_n R - \frac{(G_t + X_t)}{K_t} \quad (3.24)$$

Al dividir y multiplicar el segundo elemento de la ecuación $\frac{(G_t + X_t)}{K_t}$ por $u_n R$, es posible llegar a una ecuación que exprese el gasto público y las exportaciones netas como proporción del producto, lo cual permitirá analizar la política fiscal vía gasto público. Al sustituir s y realizar las respectivas transformaciones matemáticas se obtiene:

$$g_y = \left[s_p(1 - t) + \left(t - \frac{G_t}{Y_t} \right) + \left(m - \frac{X_t}{Y_t} \right) \right] u_n R \quad (3.25)$$

A partir de la ecuación (3.21) y (3.25) es notable la dinámica que juegan el gasto público en el crecimiento económico: afecta en el nivel de Y_t , vía multiplicador en el corto plazo (por tanto el crecimiento del mismo período) y, por otro lado, afecta la tasa de crecimiento de largo plazo g_y como es notable en la ecuación (3.25).

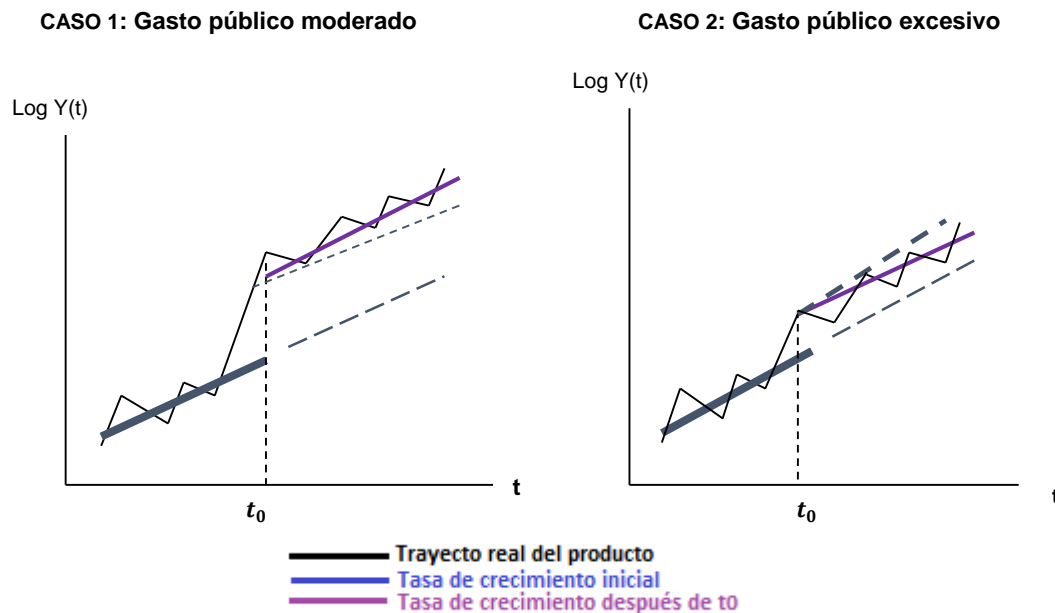
A pesar de que en (3.25) el gasto público posee una relación inversa con el crecimiento de largo plazo, también afecta al nivel de Y_t , el cual guarda una relación positiva con la tasa de crecimiento. Por tanto, si la proporción en la que aumenta el gasto público es menor que la proporción en la que aumenta el producto, la tasa de crecimiento en (3.25) crecerá, y viceversa. El multiplicador garantiza que el producto aumentará más de lo que crece el gasto público, pero no garantiza que el cociente disminuya siempre¹⁷; por tanto, podría disminuir la tasa de crecimiento en (3.25).

Ante lo anterior, Shaikh (2009: 470) plantea la posibilidad de dos gastos: En el caso 1, el gasto es *moderado*, pues permite la disminución del ratio gasto público-producto y, por tanto, garantiza el aumento en la tasa de crecimiento. En el caso 2, el gasto público es *excesivo*, y a pesar del aumento del producto vía multiplicador, el ratio gasto público-producto incrementa, generando una disminución de la tasa de crecimiento del producto, tal como se observa en el gráfico 3, el cual presenta el comportamiento del producto $\text{Log } Y(t)$ en función del tiempo (t) para ambos casos planteados por Shaikh. A continuación se describe ambos casos:

¹⁷ Para un mejor entendimiento, a manera de ejemplo se puede partir de un producto inicial igual a 500 y un gasto público de 100. El gasto aumenta a un nivel de 110 y genera un producto de 520, es decir, el gasto aumentó 10 unidades el ingreso aumentó 20 unidades por el multiplicador; sin embargo, el ratio $\frac{G_t}{Y_t}$ pasó de 0.2 a 0.21, por lo que tuvo un impacto negativo en g_y como se observa en la ecuación (3.25).

- a) **Caso 1: Gasto público moderado.** La economía se encuentra creciendo a una tasa inicial reflejada por la línea azul en torno a la cual el nivel del producto (línea negra) gravita. En el momento t_0 ocurre un aumento del gasto público que aumenta el nivel del producto por la ecuación (3.21) y, además, provoca una disminución de $\frac{G_t}{Y_t}$, que genera una ruta de crecimiento mayor a la inicial reflejada en la línea morada.
- b) **Caso 2: Gasto público excesivo.** La economía se encuentra creciendo a una tasa inicial reflejada por la línea azul en torno a la cual gravita nivel del producto (línea negra). En el momento t_0 ocurre un aumento del gasto público que incrementa el nivel del producto por la ecuación (3.21) y, además, provoca un aumento de $\frac{G_t}{Y_t}$, que genera una ruta de crecimiento menor a la inicial, reflejada por la línea morada. Se logra observar que, a pesar del aumento en el corto plazo del producto, en el largo plazo el producto podrá llegar a ser inclusive menor que en la situación en donde no se hubiese aumentado el gasto público, pues la línea azul punteada inferior llegará a superar la línea morada que refleja la ruta de crecimiento post-aumento del gasto.

GRÁFICO 3: Impacto de política fiscal de gasto público en el nivel y crecimiento del producto: gasto público moderado y gasto público excesivo



Fuente: Elaboración propia con base en Shaikh (2009: 470).

En los modelos anteriores ha quedado evidenciado que existen teorías sistematizadas que asignan un papel fundamental al gasto público del Estado en el crecimiento económico. Además, es importante destacar que el debate respecto al gasto público no es únicamente a nivel teórico:

“La función que debe desempeñar el gasto público en el fomento del crecimiento económico sigue siendo un elemento clave en el debate sobre políticas públicas en América Latina. Además de sus efectos macroeconómicos, las políticas de gasto pueden influir en el crecimiento por varias vías, entre ellas, sus consecuencias en el desarrollo del capital físico y humano” (Clements et al., 2007: 40).

Clements et al. (2007), por ejemplo, resalta la importancia de aspectos tales como el carácter cíclico del gasto público, la inversión pública, el empleo público y el gasto social, algunos de los cuales se relacionan directamente con las teorías que se han considerado en este capítulo.

Sin embargo, es importante resaltar que la teoría propuesta por Shaikh (2009) no cuantifica las condiciones particulares que deben cumplir los parámetros de una economía para que el gasto gubernamental sea efectivamente una variable que impulse un crecimiento económico sostenido en el largo plazo, es decir, bajo qué condiciones particulares el patrón de gasto público puede ser considerado como *moderado* o *excesivo*. Por tanto, a continuación se plantea una propuesta para solventar dicho vacío teórico.

1.3.3. Una solución al carácter ambiguo del gasto gubernamental¹⁸: Enfoque de elasticidades keynesianas

Una de las conclusiones inmediatas que se deducen del modelo de Shaikh (2009) es el comportamiento dual que posee el gasto público: Por un lado, incrementa el producto nacional en el corto plazo vía multiplicador; sin embargo, también puede generar una disminución de la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo, aunque bajo ciertas condiciones puede provocar lo contrario. La predominancia de uno u otro efecto dependerá de ciertos parámetros, por lo cual resulta pertinente sistematizarlos desde una perspectiva keynesiana. Dado que la

¹⁸ Los autores agradecen al Dr. Mario Montesino por los aportes proporcionados en este apartado para desarrollar la sistematización de las elasticidades.

ecuación (3.25) establece que la tasa de crecimiento de largo plazo del producto depende del ratio del gasto (G) respecto al producto (Y), se toma dicho cociente (σ) como punto de partida:

$$\sigma = \frac{G}{Y} \quad (3.26)$$

Además, es importante recordar que, desde un marco teórico keynesiano, el producto nacional guarda una relación directa con el gasto gubernamental, con lo cual se afirma que el comportamiento del ratio depende en última instancia de los cambios en el gasto público:

$$\sigma = \frac{G}{Y(G)} = f(G) \quad (3.27)$$

El ratio planteado en la expresión (3.27) permite observar el carácter dual del gasto público, en la medida que el incremento del gasto genera un aumento tanto en el numerador como en el denominador, por lo que en un primer momento no puede definirse el comportamiento final del ratio. Para encontrar una forma funcional que facilite dicho análisis, se puede derivar la expresión (3.27) de la siguiente manera:

$$\frac{\partial \sigma}{\partial G} = \left(\frac{\partial \sigma}{\partial Y} \right) \left(\frac{\partial Y}{\partial G} \right) + \frac{\partial \sigma}{\partial G} = \left(\frac{\partial \sigma}{\partial Y} \right) (\alpha_G) + \frac{\partial \sigma}{\partial G} \quad (3.28)$$

En la derivada (3.28) destaca el multiplicador keynesiano vinculado al gasto público (α_G), el cual representa un parámetro fundamental que cuantifica el impacto que tiene una variación del gasto gubernamental en el producto nacional. Asimismo, el resto de términos de la expresión (3.28) pueden encontrarse tomando la función particular planteada en la ecuación (3.26), por lo que la derivada planteada en (3.28) toma la siguiente forma particular:

$$\frac{\partial \sigma}{\partial G} = \left(-\frac{G}{Y^2} \right) (\alpha_G) + \frac{1}{Y} = \frac{1 - \alpha_G \sigma}{Y} \geq 0 \quad (3.29)$$

Lo relevante de la expresión (3.29) consiste en evaluar su signo, ya que es el que determinará cuál de ambos impactos identificados anteriormente predominará, eliminando así cualquier ambigüedad. Desde el planteamiento de Shaikh (2009) resumido en la ecuación (3.25), lo deseable es que la derivada planteada en (3.29) presente un signo negativo, en la medida en

que el incremento relativo del gasto sea superado por el incremento relativo en el producto nacional, pues esto incrementa la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo.

Por tanto, al analizar la expresión (3.29) se determina que su signo depende del valor absoluto del producto del multiplicador keynesiano (α_G) con el ratio del gasto respecto al PIB (σ). Acá resulta relevante evidenciar que el incremento de la participación del gasto en el producto no es suficiente por sí mismo para generar un crecimiento sostenido. El multiplicador keynesiano también juega un papel fundamental, pues entre mayor sea su valor, el incremento absoluto – y probablemente relativo– del producto nacional será mayor.

En la definición del multiplicador entran una serie de parámetros que son definidos por los comportamientos de los agentes económicos, como las propensiones marginales a consumir e importar, y la tasa impositiva determinada por el Estado. Además, dicho multiplicador también se ve incrementado en gran medida por el comportamiento endógeno de las remesas identificado en el planteamiento de Montesino (2011b).

Así, un bajo multiplicador en una estructura económica representa una restricción estructural para impulsar el crecimiento. Además, simplificar el problema del crecimiento económico únicamente a políticas de austeridad o de incentivo a la inversión evidencia un enfoque reduccionista de análisis económico, ya que si se aborda el problema desde otras corrientes de pensamiento es posible identificar una serie de variables claves que también deben ser tomadas en cuenta.

Otra forma de solucionar el problema de la ambigüedad del impacto del gasto público, inicialmente identificada, consiste en observar que el valor del producto $\alpha_G \sigma$ no es más que la elasticidad gasto del producto nacional (ε_{GY}), que determina la sensibilidad de la producción ante cambios relativos en el gasto gubernamental:

$$\alpha_G \sigma = \left(\frac{\partial Y}{\partial G} \right) \left(\frac{G}{Y} \right) = \varepsilon_{GY} \quad (3.30)$$

La expresión (3.29) puede replantearse por tanto como un análisis de elasticidad de la siguiente manera:

$$\frac{\partial \sigma}{\partial G} = \frac{1 - \varepsilon_{GY}}{Y} \geq 0 \quad (3.31)$$

La ecuación (3.31) reafirma el análisis identificado en (3.29), en la medida en que se busca que el producto nacional sea elástico respecto a las variaciones relativas del gasto, es decir, $\varepsilon_{GY} > 1$. Esto será posible solamente si el gasto se ejecuta de manera estratégica. Así, resulta pertinente evaluar la asignación del gasto público en un país y no únicamente sus incrementos absolutos.

El análisis de elasticidades desarrollado anteriormente puede generalizarse para cualquier componente del gasto gubernamental o para cualquier variable en general que, desde un enfoque keynesiano, tenga la cualidad de incrementar el nivel del producto nacional. Una de estas variables relevantes es la inversión pública. Partiendo desde una situación similar que la de la ecuación (3.26), se puede definir el ratio de inversión pública respecto al PIB ($\mu = \frac{I}{Y}$) y siguiendo un procedimiento idéntico al anterior, también puede deducirse una expresión que muestre el impacto particular del gasto en inversión realizado por el Estado en el crecimiento económico:

$$\frac{\partial \mu}{\partial I} = \frac{1 - \alpha_I \sigma}{Y} = \frac{1 - \varepsilon_{IY}}{Y} \geq 0 \quad (3.32)$$

Nuevamente, lo deseable es que dicha derivada presente un signo negativo, pues los incrementos relativos de la inversión deben provocar incrementos relativos superiores en el producto, es decir, el multiplicador debe ser suficientemente alto para que la elasticidad inversión del producto sea mayor a 1. Así, queda evidenciado que el análisis general de elasticidad del gasto puede ser reproducido en sus rubros particulares, bajo el supuesto que dentro del mismo gasto público existen impactos diferenciados según su destino.

Dado que las partidas de gasto público son de diversa naturaleza, es posible considerar que no es únicamente un gasto público *moderado* o *excesivo* lo que genera el cambio en la ruta del crecimiento, sino también la dirección de dicho gasto. Por ejemplo, se podría intuir *a priori* que un aumento en la inversión pública tendría un efecto distinto en el producto (y, por tanto, un efecto distinto en el ratio gasto producto) que el que tendría un aumento en el gasto corriente.

De igual manera, si el gasto se clasifica por área de gestión, probablemente no será igual el impacto en el producto de un gasto dirigido al desarrollo económico que un gasto dirigido a seguridad pública y justicia. En el capítulo III de la presente investigación se pretende explorar

empíricamente los distintos impactos de los gastos sobre el producto en El Salvador, a través del análisis de elasticidades planteado en este apartado.

1.4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO I

En el presente capítulo se realizó una introducción al debate empírico y teórico en torno a la relación entre deuda pública y crecimiento económico; de acuerdo a la literatura consultada, hasta la fecha no existe un estudio formal que pueda demostrar contundentemente una relación de causalidad desde la deuda pública hacia crecimiento económico.

Al realizar una retrospectiva teórica del problema del crecimiento económico se identifican aportes desde distintos paradigmas, tales como el modelo de crecimiento de Harrod-Domar, el modelo tradicional de Solow-Swan y los modelos de crecimiento endógeno de largo plazo. Su importancia teórica radica en que sirvieron como base de las estrategias políticas de la época, e incluso de la actualidad, pues han formado parte de los planteamientos teóricos que sustentan el modelo neoliberal. En general, todo cambio político y económico está ligado a las estructuras de poder presentes en la sociedad, lo que determina en última instancia la vigencia y operatividad de las políticas públicas implementadas.

Sin embargo, a fin de generar una línea de propuestas alternativas resulta necesario el análisis de la realidad desde otras posturas. Así, el planteamiento keynesiano es un paradigma potencial que rompe con el esquema de la *inercia neoliberal*, particularmente ante la idea de un sector público sólido, firme y participativo.

Los modelos económicos utilizados en esta investigación para analizar la relación entre deuda pública, crecimiento económico, y generar propuestas de política de gasto público, son el modelo de Domar (1957) y el modelo de Harrod interpretado por Shaikh (2009). El modelo de Domar (1957) analiza la relación entre deuda pública y crecimiento económico y permite concluir que la problemática de la carga de la deuda es un problema de fomento de crecimiento económico estable; por tanto, la preocupación debe concentrarse en cómo lograr un incremento del ingreso mediante cambios en variables reales de la economía.

Por su parte, Shaikh (2009) plantea la existencia de un comportamiento dual del gasto público en relación al crecimiento económico, lo que permite evidenciar la importancia de la política

de gasto público en la ruta de crecimiento económico; sin embargo, no llega a sistematizar las condiciones que deben cumplirse para que el gasto público impulse un crecimiento económico sostenido de largo plazo. Para resolver este vacío se utilizó un enfoque de elasticidades keynesianas cuya aplicación puede ampliarse a cualquier variable que –desde la teoría keynesiana– tenga la capacidad de incrementar el producto nacional.

El siguiente paso consiste en contrastar los planteamientos teóricos de este capítulo con la realidad económica nacional, para lo cual debe realizarse una retrospectiva histórica de las condiciones macroeconómicas, políticas e ideológicas que han imperado estructuralmente en El Salvador, la cual se presenta en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

LA TENDENCIA HISTÓRICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR: 1990-2014

El actual panorama económico cataloga a El Salvador como un país que desde sus orígenes ha padecido de una enorme dependencia estructural de factores internos y externos. Asimismo, la configuración histórica de la economía salvadoreña se ha caracterizado a lo largo del tiempo por experimentar transformaciones que han respondido tanto a aspectos eminentemente económicos como a elementos de carácter político e ideológico.

En la actualidad, uno de los temas que ha adquirido mayor relevancia dentro de la sociedad civil ha sido el estancamiento económico que experimenta El Salvador. Numerosos centros de pensamiento y analistas económicos establecen que una de las causas de dicho estancamiento es consecuencia directa del comportamiento creciente de la deuda pública y la falta de focalización del gasto gubernamental, en detrimento de la inversión privada, la cual suele presentarse convencionalmente como el motor determinante del crecimiento económico. Sin embargo, existen posturas alternativas que permiten contraargumentar dichas premisas, para lo cual resulta necesario realizar previamente una radiografía del comportamiento histórico de las principales variables macroeconómicas del país.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo pretende contrastar empíricamente el comportamiento histórico del crecimiento económico, el gasto gubernamental y la deuda pública en El Salvador, así como las principales restricciones al crecimiento identificadas durante los últimos años.

El capítulo se divide en seis apartados. En el primer apartado se presenta una retrospectiva histórica del funcionamiento de la economía salvadoreña desde los años sesenta, época en que imperaba el modelo agroexportador, así como de las principales causas económicas, políticas e ideológicas que generaron la caída de dicho modelo. En el segundo apartado se elabora una descripción de las principales transformaciones implementadas para sentar las bases del modelo neoliberal vigente. El tercer apartado engloba los hechos estilizados que han caracterizado al crecimiento económico durante los últimos 50 años, así como su relación con otras variables macroeconómicas, haciendo énfasis en el período de 1990 a la actualidad. En el cuarto apartado se presenta una descripción del comportamiento de las finanzas públicas

salvadoreñas, con especial detenimiento en los aspectos relacionados con el gasto gubernamental y la deuda pública. En el quinto apartado se establecen las principales restricciones al crecimiento económico en El Salvador identificadas por distintas instituciones nacionales e internacionales, en donde se realiza un análisis crítico de las relaciones de poder desde una perspectiva que se denominará la *economía política de la política fiscal en El Salvador*. Finalmente en el sexto apartado se presenta una síntesis con los principales hallazgos de este capítulo.

2.1. LA TRANSICIÓN DEL MODELO AGROEXPORTADOR A UN NUEVO MODELO ECONÓMICO: LAS RAÍCES DEL NEOLIBERALISMO EN EL SALVADOR

Desde inicios del siglo XX, el régimen de acumulación en El Salvador se caracterizó por cimentarse en actividades relacionadas con el sector primario, en donde los productos generados se destinaban a la exportación. Asimismo, desde los años treinta, el panorama político estuvo definido por una serie de dictaduras militares que se caracterizaron por la represión política y el apoyo económico -en última instancia- a los intereses de los grupos económicos de poder relacionados con la producción y exportación de bienes primarios. Esto permite aseverar que durante esta época, el modelo económico predominante fue el modelo agroexportador¹⁹ bajo un régimen militar conservador (Cabrera et al., 2005).

No obstante, la represión política, la creciente desigualdad económica y el descontento social, acumulados desde épocas pasadas, detonaron a finales de los setenta el inicio de la Guerra Civil. Dicho conflicto armado suele ser analizado tradicionalmente desde términos geopolíticos y militares. Sin embargo, según Segovia (2002), existen también fenómenos económicos y sociales que se desarrollaron a lo largo de esta década que marcaron la consecución de una serie de cambios estructurales que determinaron el fin del modelo agroexportador que rigió durante más de un siglo, hacia la instauración de un nuevo modelo de acumulación basado en los servicios y el comercio. Antes de iniciar el abordaje de dichos hechos económicos y

¹⁹ Es importante destacar que existen diversas opiniones sobre la vigencia del modelo agroexportador. Por un lado, el PNUD (2013) reconoce la vigencia del modelo agroexportador entre 1906 y 1950 (por tanto, los porcentajes presentados con dicha referencia son durante ese período). Segovia (2002) afirma que dicho modelo perduró hasta la década de los ochenta. Finalmente, Pelupessy (1997, citado en Segovia, 2002) considera que el régimen agroexportador continúa vigente pese a los cambios ocurridos. En esta investigación se aceptará la delimitación histórica planteada por Segovia (2002).

políticos, es importante describir brevemente el funcionamiento del modelo agroexportador de la época.

2.1.1. Hacia una breve caracterización del modelo agroexportador

Luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), El Salvador, al igual que el resto de países de Centroamérica, transitó por un proceso de transformaciones que modificaron las condiciones económicas y sociales de la población. Por una parte, la introducción de nuevos cultivos, como el azúcar y el algodón, permitieron diversificar las exportaciones agrícolas nacionales. Aunque el café siguió representando el mayor porcentaje de los productos exportados²⁰, la incorporación de otros cultivos fortaleció la estructura agrícola nacional. El algodón, por ejemplo, pasó de representar el 1.5% del total de exportaciones en 1945 a constituir el 15% en 1960, convirtiéndose en el segundo producto de exportación más importante después del café. Esta diversificación incentivó la industrialización de procesos, lo que generó una urbanización y potenció el crecimiento económico (5.1% como promedio entre 1950 y 1978) (Segovia, 2002).

Históricamente la economía salvadoreña se había caracterizado por su alto vínculo hacia el sector exportador y la producción de bienes agrícolas. En primer lugar, la alta dependencia del aparato productivo hacia las importaciones de bienes intermedios generaba la necesidad inmediata de obtener divisas, las cuales eran facilitadas principalmente por la actividad agroexportadora. De esta manera, el ritmo económico estaba supeditado en gran medida a la evolución de dicho sector, lo que evidencia la alta vulnerabilidad macroeconómica de la época dada la volatilidad de los precios de los productos primarios de exportación.

En segundo lugar, la estructura tributaria descansaba en impuestos indirectos, sin mencionar que el ingreso nacional proveniente de la dinámica agroexportadora era una fuente importante de ingresos para el Estado a través de impuestos directos²¹. Ante la imposibilidad política de ejecutar una reforma tributaria progresiva integral, dado el vínculo político-económico entre los

²⁰ Como menciona Menjívar (1990, citado en Segovia, 2002), a mediados de los cincuenta, El Salvador era considerado como el país más monocultivista de la región latinoamericana ya que las exportaciones de café representaban el 85% de sus exportaciones totales. Pero entre 1950 y 1980, las exportaciones de los dos principales productos agrícolas redujeron su participación del 92.5% al 63.4%.

²¹ Sin embargo, datos englobados en las revistas trimestrales del BCR de los años setenta permiten verificar que, desde esta época, la estructura fiscal del lado de los ingresos presentaba regresividad, ya que los impuestos indirectos representaban más de las dos terceras partes del total de ingresos tributarios.

gobiernos militares y la oligarquía tradicional, el margen de maniobra fiscal se limitaba a adquirir mayores ingresos a través de la generación de crecimiento del ingreso imputable. Esto reflejaba una inestabilidad de los ingresos fiscales como consecuencia de las fluctuaciones de los precios internacionales de productos primarios, por lo que era recurrente observar déficits gemelos²².

En tercer lugar, el nivel de ingreso nacional generado por la actividad agroexportadora era la principal fuente de fondos para la acumulación y reinversión de excedentes, principalmente en el sector primario.

En cuarto lugar, dado que las actividades vinculadas con el sector primario de la economía suelen demandar mano de obra poco calificada, el régimen agroexportador representó la principal fuente de trabajo para la población económicamente activa de la zona rural, generando inestabilidad laboral producto del carácter estacional de la actividad agrícola. Esto incentivó polarización²³ en la actividad agraria: una agricultura tecnificada dirigida a la exportación, y otra agricultura dirigida a la subsistencia de los productores directos, generando una desigualdad en la distribución del ingreso en dicho sector.

En quinto lugar, por el lado del gasto público, la mano de obra poco calificada que requería el modelo agroexportador generó una débil política educativa con pocos recursos dirigidos a este rubro. Es por ello que, como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), durante los años previos a la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el gasto público destinado hacia educación y salud sumaba apenas el 13.6% del gasto público total.

Junto a lo anterior, el bajo nivel salarial y la subutilización laboral generada por el empleo estacional provocó la necesidad de una alianza entre la élite económica y la milicia, de tal manera que el gasto público en defensa y seguridad llegó a representar el 23.8% del gasto total. Las partidas del gasto dentro del modelo se complementan con un 22.5% de servicio a la deuda (el más alto de los modelos que han funcionado en El Salvador), 0.4% en apoyo a políticas sectoriales y 14.9% en administración pública.

²² Se conoce como déficits gemelos a la existencia simultánea estructural de déficit fiscal y déficit comercial, producto de la dependencia del régimen fiscal y el comercio internacional a condiciones macroeconómicas similares, como, en este caso en particular, a la volatilidad de los precios internacionales.

²³ Por ejemplo, en 1970 la concentración de la tierra en El Salvador presentaba un coeficiente de Gini de 0.83, el más elevado de Centroamérica.

2.1.2. La implementación y el fracaso económico del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

El excedente generado por el dinamismo agroexportador proporcionó los recursos iniciales para impulsar el modelo ISI, que a diferencia del modelo agroexportador, poseía una planificación económica cuyas políticas estaban enfocadas en industrializar gradualmente los procesos productivos con recursos internos. Para ello, se realizaron una serie de políticas sectoriales destinadas a la protección de la industria naciente a través de exenciones fiscales, manejo discrecional de la política arancelaria y comercial; así como un mayor nivel de inversión en infraestructura productiva destinada a reducir los costos de producción nacional, acompañado de una ampliación del mercado local a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA) (Bulmer-Thomas, 1987; PNUD, 2013).

Por otro lado, en cuanto a medidas sociales, el modelo incluía políticas que buscaban el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Así, durante el ISI se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). En cuanto a la política de educación, se realizó una reforma educativa que buscaba formar mano de obra calificada para llevar a cabo la industrialización. El gasto público para desarrollo humano (educación y salud) representó el 35.6% del gasto total durante el modelo ISI. En suma, el crecimiento económico, las políticas sociales, la planificación del rumbo económico, entre otros; permite señalar:

“Durante los 28 años en que estuvo en plena vigencia el modelo ISI, fueron bastante satisfactorios los resultados en el mejoramiento de indicadores sociales, crecimiento económico, diversificación de la producción y de las exportaciones, ampliación de la infraestructura, expansión del mercado interno y de la base empresarial del país, entre otros” PNUD (2013: 83).

Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso no permitió que el éxito alcanzado en cuanto a crecimiento económico se tradujera en mejoramiento generalizado en las condiciones de vida de la población. El 67% de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza y el 51% se encontraba en pobreza extrema (CEPAL, 1983; citado en PNUD, 2013). Por su parte, a fines de los setenta, las tasas de subempleo alcanzaban el 50%; y el desempleo, el 10%. Así, el modelo ISI no logró absorber toda la fuerza de trabajo disponible en el país. A pesar del crecimiento vertiginoso de la industria manufacturera, la mayoría de

fuerza laboral era absorbida por las actividades agrícolas, que se caracterizan por presentar un desempleo estacional y una baja retribución salarial.

Durante el modelo ISI existieron dos polos de desarrollo dentro del país, aquel que se encontraba sumido en las actividades agropecuarias y el que buscaba un modelo alternativo enfocado en la industrialización. Sin embargo, el funcionamiento del ISI dependía en última instancia del modelo agroexportador por ser este último la fuente de divisas y de ingresos fiscales de la economía.

Así, muchos autores (Acevedo, 2003; Bulmer-Thomas, 1987; Segovia, 2002) concluyen que las transformaciones impulsadas por el modelo ISI no modificaron las bases sustanciales del modelo agroexportador de la época. Al contrario, los cambios terminaron por reforzar sus principales características, lo cual es explicado por el dominio de los grupos de poder vinculados al régimen agroexportador, quienes no permitieron ningún cambio sustancial en el modelo, salvo que este fuera marginal o terminara reforzando su vigencia.

El modelo ISI pretendía ahorrar divisas y generar un sector externo más estable al sustituir la importación de bienes de consumo por artículos producidos por la industria local. No obstante, los resultados reales generaron una mayor presión a la balanza de pagos, debido a la exigencia creciente de divisas necesarias para la importación de maquinaria y bienes intermedios requeridos para la industrialización.

En consecuencia, existe un consenso generalizado (Acevedo, 2003; Montoya, 2000; Segovia, 2002) que afirma que el modelo ISI fracasó al generar una industrialización descoordinada y distorsionada, altamente dependiente de bienes importados y con escasos encadenamientos productivos entre industrias. En general, los gobiernos y grupos de poder optaron por aplicar medidas que fueran en la misma vía del modelo agroexportador, evitando cualquier reforma que comprometiera su perpetuidad. Por tanto, resulta imprescindible analizar las posturas ideológicas de los principales actores políticos de la época.

2.1.3. Los protagonistas políticos de la lucha ideológica de los años ochenta en El Salvador

Paralelamente al conflicto militar existente entre las fuerzas guerrilleras revolucionarias y el ejército nacional, se dio otro conflicto ideológico sobre los paradigmas de modelos

económicos, cuyos protagonistas fueron el gobierno del Partido Demócrata Cristiano (PDC), el sector privado organizado y Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) (Segovia, 2002).

Durante la crisis socioeconómica de la década perdida, el gobierno de Napoleón Duarte (1984-1989), con el apoyo de la Fuerza Armada (FAES) y el gobierno de Estados Unidos, ejecutó una estrategia para evitar el triunfo militar de los movimientos guerrilleros mediante la implementación de reformas económicas y sociales que facilitaran la resolución –o al menos el alivio temporal– de las causas estructurales de la guerra y del descontento poblacional generalizado. Para esto, se buscó modificar la estructura y funcionamiento de la matriz agroexportadora con el objetivo de debilitar a los sectores económicos vinculados con dicha actividad, por considerar que eran en buena medida *“los responsables directos de la crisis política que vivía el país en esos momentos”* (Segovia, 2002: 13).

El programa de reformas estructurales incluyó, entre otras medidas, la Reforma Agraria²⁴, la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar y la nacionalización parcial del sistema bancario. Asimismo se ejecutaba una política de redistribución del ingreso y ajustes continuos a los salarios mínimos. La idea central consistió en distribuir el excedente económico generado, a través de políticas de desconcentración de la propiedad de la tierra, la regulación de los capitales financieros y de los recursos generados por el sector externo, con el propósito de debilitar la matriz de acumulación y poder de la oligarquía agroexportadora.

Sin embargo, las motivaciones a largo plazo de los protagonistas políticos de la alianza PDC-FAES-USAID eran distintas: para Estados Unidos y la FAES, la ejecución de reformas económicas respondían a aspectos políticos contrainsurgentes que se traducían en evitar la victoria militar e ideológica de la izquierda; para el PDC, la implementación de dichas reformas era parte de su estrategia de impulso de un modelo económico basado en el *comunitarismo*²⁵.

La propuesta del gobierno de Estados Unidos, a través de USAID, establecía la instauración de un nuevo modelo económico basado en la exportación de productos no tradicionales a nuevos mercados, pues tanto las exportaciones tradicionales como la estrategia de sustitución de importaciones se vieron agotadas en los años ochenta. Para ello, se planteaba la

²⁴ Un desarrollo del marco legal implementado para ejecutar dicha reforma se encuentra en el anexo 6.

²⁵ Según Segovia (2002), el comunitarismo se caracterizaba por impulsar un modelo económico orientado al mercado interno y la consecución de una intervención estatal sólida a fin de generar un sector autogestionario como eje de acumulación. Esta estrategia representó *la piedra angular* de la táctica política del PDC, el cual estaba inspirado en ideas de la democracia cristiana en América Latina.

liberalización económica, el repliegue del Estado de la esfera económica y el fortalecimiento del sector privado. A fin de alcanzar dichas premisas, según Segovia (2002), la ayuda norteamericana comenzó a presentar más condicionantes como medida de presión para que el gobierno de la época se decantara por un ajuste macroeconómico distinto al ejecutado hasta ese momento.

Sin embargo, el gobierno de Duarte se rehusó a ejecutar cada uno de los lineamientos sugeridos por USAID. Ante esto, Estados Unidos recurrió de manera creciente a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), institución del sector privado creada en 1983 y financiada con fondos norteamericanos, a fin de promover el nuevo modelo económico y sentar académica e ideológicamente sus bases fundamentales.

En 1985, FUSADES presentó el documento *“La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador”*, el cual argumentaba que el fracaso económico de la época era consecuencia del agotamiento del modelo agroexportador, el fracaso del modelo ISI y un esquema erróneo de política económica caracterizado por la excesiva intervención estatal. Entre algunas de las propuestas del informe destacan la unificación y devaluación del tipo de cambio hacia uno económicamente realista, reducción de aranceles, eliminación de control de precios y la reducción del sector público:

“La coordinación de las decisiones económicas de producción y de consumo se realiza en el mercado. La participación del gobierno en la política económica debe acomodarse a las fuerzas del mercado y su política social debe tender, en la medida que lo permitan los recursos disponibles, a cubrir aquellas necesidades vitales de la sociedad que difícilmente pueden satisfacerse a través del mercado” (FUSADES, 1985).

La disputa ideológica descrita culminó con el triunfo electoral de la derecha política y el sector empresarial organizado en 1989, lo cual contribuyó a la caída del modelo agroexportador y la instauración del modelo neoliberal durante la década de los noventa.

2.1.4. Los síntomas económicos de la caída del modelo agroexportador

A finales de los setenta, el ritmo económico dejó de depender directamente del desarrollo del sector agroexportador; por el contrario, la configuración económica provocó un reajuste que

culminó con la preponderancia de las actividades relacionadas con el sector terciario. A continuación se presentan los principales hechos que influyeron en el fin del modelo agroexportador.

2.1.4.1. El cambio en la participación del sector agroexportador en la actividad económica interna

El carácter procíclico que caracterizaba al crecimiento económico en El Salvador respecto al desempeño de la actividad agroexportadora dejó de reflejarse paulatinamente. Tal como se refleja en la tabla 1, en el quinquenio 1975-1979 las exportaciones de productos primarios representaban el 64% del monto total de exportaciones; además la base tributaria descansaba en gran medida en los impuestos indirectos obtenidos del comercio externo del café y del azúcar, representando casi la tercera parte de los ingresos tributarios totales; sin mencionar que las exportaciones de productos primarios representaban el 20% del PIB.

El quinquenio de 1985-1989 permite evidenciar una época de transición de la participación del sector agroexportador. Aquí destaca la pérdida de protagonismo de los productos primarios de exportación tanto en el PIB (se redujo a 9.4%) como en la contribución a los ingresos tributarios totales (disminuyó más de 10 puntos porcentuales respecto al período anterior). Para el quinquenio de 1995-1999, el sector agroexportador dejó de ser el principal determinante del crecimiento económico, ya que, a pesar de que el precio promedio del café fue similar al de épocas pasadas, sus exportaciones redujeron drásticamente su peso respecto al total de exportaciones y del PIB.

Además, debido a la liberalización económica, la exportación de productos primarios dejó de representar una contribución directa a los ingresos tributarios del Estado, pues se redujeron drásticamente los aranceles y otros impuestos. También se dio una recomposición en las exportaciones totales durante el período analizado en la tabla 1. Para el último lustro de los años setenta, las exportaciones tradicionales representaban el 65% del total, frente al 5.2% de las exportaciones de maquila. Para finales de la década de los noventa, dicha composición se modificó drásticamente y la actividad maquilera llegó a representar más del doble de las exportaciones tradicionales.

TABLA 1: Indicadores macroeconómicos promedios y comportamiento del sector agroexportador por quinquenio en El Salvador
(Porcentajes)

	1975-1979	1985-1989	1995-1999
Indicadores macroeconómicos			
Tasa de crecimiento real	3.2%	1.2%	3.8%
Exportaciones (porcentaje del PIB)	32.2%	15.7%	19.4%
Importaciones (porcentaje del PIB)	32.2%	23.5%	33.3%
Carga tributaria (porcentaje del PIB)	13.3%	11.6%	10.9%
Composición de exportaciones totales			
Tradicional	65.0%	61.2%	20.3%
No tradicionales	29.8%	28.3%	33.6%
Maquila	5.2%	10.5%	46.1%
Peso de productos primarios de exportación			
Como porcentaje del PIB	20.6%	9.4%	3.7%
Como porcentaje de exportaciones	64.0%	58.0%	19.4%
Contribución a los ingresos tributarios (respecto al total de ingresos tributarios)	30.2%	19.4%	0.0%
Precio promedio del café (US\$/qq)	137.8	133.3	131.5

Fuente: Elaboración propia con base en Segovia (2002) y cálculos propios con cifras del Banco Central de Reserva (varios años).

Así, queda demostrado que la actividad agroexportadora dejó de ser determinante en el comportamiento económico nacional ya que, a pesar de la disminución de su peso respecto con variables macroeconómicas, el crecimiento económico del último quinquenio analizado fue incluso superior (3.8%) que el del último lustro de los setenta (3.2%).

2.4.1.2. Un replanteamiento de la política económica del Estado

La estrategia económica planteada por el Estado en la década de los ochenta sentó una crisis para el sector agroexportador, ya que por un lado, evitó que los agroexportadores accedieran directamente a las divisas generadas por las exportaciones, dado que estas eran acaparadas por las instituciones estatales encargadas del comercio exterior²⁶. Por otro lado, la ejecución

²⁶ Estas eran el Instituto Nacional del Café (INCAFE) y el Instituto Nacional del Azúcar (INAZÚCAR).

parcial de la Reforma Agraria²⁷ modificó la estructura de tenencia de la tierra. Además, el control parcial de la banca le permitió al Estado redirigir parte de los recursos al financiamiento de los sectores reformados.

Sin embargo, según Segovia (2002), el mayor impacto macroeconómico de dicha estrategia fue la caída de la inversión en las actividades relacionadas al sector agroexportador, debido a las expectativas negativas de los inversionistas generadas ante la expansión del conflicto armado a las zonas rurales y a las políticas con sesgo antiagrícolas impulsadas en esa época. Esto impulsó la necesidad de buscar nuevos ejes de acumulación distintos al agroexportador.

2.4.1.3. Las nuevas fuentes de divisas y de acumulación

Otro elemento desencadenante de la caída del modelo agroexportador radica en que, por primera vez en su historia y producto de la migración originada por el conflicto armado, se empezaron a percibir divisas provenientes del envío creciente de remesas familiares. Dado el carácter exógeno que suele atribuirse a este tipo de flujos monetarios²⁸, las remesas representaron una fuente sólida de ingresos que permitieron aliviar el saldo deficitario de la cuenta corriente y reforzar el poder adquisitivo de la población salvadoreña. Según Segovia (2002), el flujo de remesas pasó de \$20.8 millones de dólares en 1980 a \$1,373.5 millones de dólares para finales de la década de los noventa.

Dichos flujos también facilitaron el financiamiento de la inversión interna bruta. En 1980, la inversión era financiada en su mayoría con ahorro interno. La situación cambió rotundamente 10 años después, ya que las transferencias provenientes del exterior se convirtieron en el principal componente del ahorro nacional, llegando a financiar hasta un 83.2% de la inversión en el último lustro de los ochenta. Por otro lado, dado que las remesas eran directamente percibidas por el sector financiero nacional, los bancos e instituciones financieras ganaron autonomía al percibir divisas que no eran originadas por la actividad agroexportadora. Esto

²⁷ En estricto sentido se plantea que la Reforma Agraria fue parcialmente revertida en 1983, ya que la derecha logró conseguir que en el Artículo 105 de la Constitución de 1983 se estableciera como límite de tenencia de tierra la cantidad de 245 hectáreas, contrario a las 100 hectáreas que se habían contemplado en la propuesta inicial.

²⁸ Sin embargo, dada la importancia estructural que han adquirido las remesas en la economía salvadoreña, resulta conveniente analizar el carácter endógeno de las remesas en la estructura económica nacional, a través del vínculo de las remesas con el diferencial entre el ingreso nacional y el del país extranjero de los residentes (tomando a Estados Unidos como principal referente). Esto permite plantear una *propensión marginal a remesar* que influye en el multiplicador keynesiano, evidenciando a su vez una relación procíclica entre la economía norteamericana y nacional. Para profundizar, ver la propuesta planteada por Montesino (2011b).

permitió que las instituciones financieras dirigieran sus planes de créditos a otros sectores económicos relacionados con las actividades de consumo y el fomento de bienes no transables, contribuyendo a la formación de un nuevo modelo de acumulación.

Así, queda evidenciado que la década de los ochenta marcó un período de transición en donde distintos hechos configuraron la formación de un nuevo modelo de acumulación que desplazó al tradicional modelo agroexportador. Este proceso se analiza a continuación.

2.2. EL NEOLIBERALISMO EN EL SALVADOR COMO NUEVO RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN

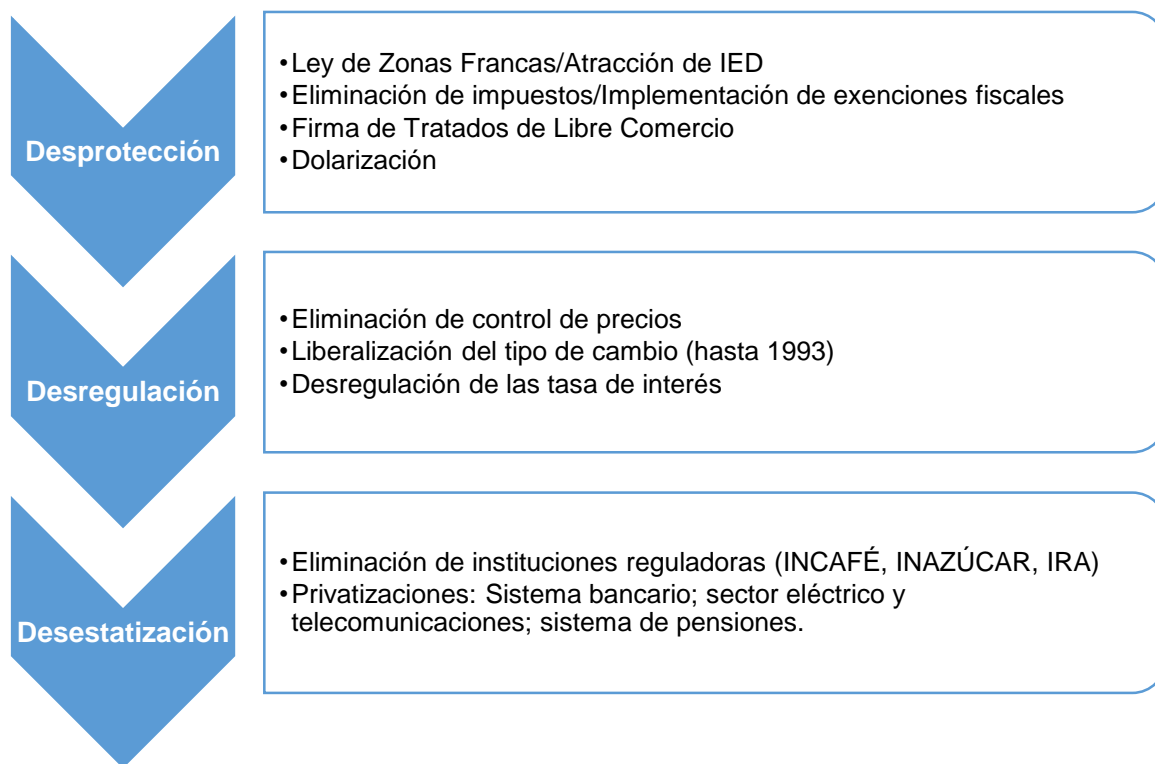
Durante la década de los noventa, se consolidaron una serie de transformaciones económicas y sociales que sentaron las bases del neoliberalismo en El Salvador, en buena medida debido al triunfo ideológico y político de la derecha y su permanencia en el gobierno durante dos décadas. Además, es importante enfatizar que el Estado *“fue utilizado por los grupos económicos para impulsar estrategias económicas que respondieron a sus intereses particulares más que a los intereses nacionales”* (Segovia, 2002: 30).

El proyecto neoliberal impulsado por los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) contó con el apoyo directo de sectores económicos relacionados con la empresa privada e instituciones financieras internacionales. Por otro lado, el inicio de las negociaciones entre el gobierno y el FMLN, que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz, permitió la creación de un clima de estabilidad política favorable para la inversión y la actividad económica, sustentado no solamente por el apoyo ideológico sino también por la falta de oposición política organizada.

Las políticas neoliberales pueden clasificarse según el criterio de la naturaleza de reformas económicas ejecutadas en distintos espacios temporales y etapas coyunturales a lo largo de los últimos 25 años. Villareal (2000; citado en PNUD, 2013) reconoce tres grandes grupos de políticas: desprotección, desregulación y desestatización, abordadas en el esquema 1. A la anterior clasificación, es posible sumar políticas sociales subsidiarias que han adquirido mayor protagonismo durante la última década.

La política de desprotección buscaba aumentar las exportaciones así como atraer inversión extranjera directa a través de la apertura económica. Por su parte, las políticas impulsadas para la desregulación se plantearon con el objetivo de transparentar los mercados y eliminar las distorsiones en los mismos que se habían generado a partir de la intervención estatal. Finalmente, las políticas de desestatización se propusieron disminuir el tamaño del Estado a través de la privatización de las actividades públicas así como la disminución del gasto gubernamental en políticas sectoriales. Un abordaje del marco legal implementado se ubica en el anexo 7.

ESQUEMA 1: Clasificación de las políticas neoliberales en El Salvador: 1990-2015



Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes puntos se pretende explicar el proceso de implementación del modelo neoliberal, centrándose inicialmente en las reformas que rigieron la década de los años noventa. Posteriormente se abordarán las nuevas transformaciones neoliberales del siglo XXI, en donde las políticas se han centrado en remediar los problemas sociales generados por el funcionamiento del modelo.

2.2.1. Las transformaciones neoliberales de los años noventa

Rivera Campos (2000) enumera cinco grandes elementos que caracterizan a la economía salvadoreña de los años noventa. En una primera instancia, la aplicación del Programa de Estabilización Económica (PEE) y Ajuste Estructural (PAE), el cual iba dirigido a cambiar la estructura de las variables económicas y así plantear la senda del libre mercado. Como segundo punto, se destaca la firma de los Acuerdos de Paz, que facilitó la estabilidad política y social para realizar muchos de los cambios estructurales. En tercer lugar, la década se vio marcada por el incremento masivo de flujos de remesas, las cuales empezaron a incidir en la conducta de consumo de la población y garantizó una mayor estabilidad del sistema financiero.

Como cuarto elemento, el triunfo electoral de la derecha empresarial en el país y su continuidad a lo largo de la década -y luego durante dos períodos más- permitió instaurar, desde el aparato estatal, un camino unidireccional dirigido a la liberalización económica. Finalmente, se destaca que, desde 1994, el contexto internacional impactó al rendimiento de la economía salvadoreña, el cual sufrió una desaceleración desde 1996 y que se mantiene incluso en el contexto actual.

La simpatía del sector empresarial por el partido de gobierno de la época facilitó el proceso de transformaciones políticas, debido a que prácticamente representaban la misma corriente ideológica. En la administración del PDC (1984-1989), era común observar el enfrentamiento entre el presidente Duarte con las gremiales de la empresa privada, a tal grado que prácticamente generaron la paralización²⁹ de la gestión económica a lo largo del gobierno (Rivera Campos, 2000; Segovia, 2002).

Los gobiernos liderados por ARENA empezaron en el período de Alfredo Cristiani (1989-1994). Su programa económico se apoyó en la propuesta realizada por FUSADES para las elecciones de 1989. De acuerdo con Rivera Campos (2000) y Segovia (2002), el plan contaba con dos componentes: uno a corto plazo dirigido a enfrentar la crisis económica vigente; y otro a mediano plazo, con la finalidad de sentar las bases del neoliberalismo.

²⁹ Literalmente puede hablarse de paralización económica, tal como se puede constatar en el titular la Prensa Gráfica del 21 de enero de 1987: "Paro gremial será mañana", en alusión al paro empresarial realizado el 22 de enero del mismo año debido al descontento de diversos grupos del sector privado ante las políticas de Duarte.

Según el diseño del programa, este nuevo modelo económico iría dirigido a potenciar las exportaciones no tradicionales, sector que se convertiría en la principal fuente de divisas que permitiría mantener la estabilidad financiera y cambiaria, la cual facilitaría el desarrollo productivo del aparato productivo nacional, dinamizando así la economía y la generación de empleos. Para eso, se buscó una reorientación de la política fiscal, monetaria y cambiaria. Por un lado, se buscaba estabilizar la inflación nacional, por lo que resultó prioritario que el Banco Central de Reserva (BCR) mantuviera un estricto control de la expansión monetaria y que el crédito fuera destinado por los agentes privados, abandonando la política de crédito discrecional impulsada por las administraciones anteriores.

Adicionalmente, el déficit de cuenta corriente debía resolverse sostenidamente a través del fortalecimiento de las exportaciones. Esto representó la eliminación de la apuesta económica de los gobiernos anteriores dirigida a la estrategia del modelo ISI, pues se argumentaba que el proteccionismo había formado una industria ineficiente e incapaz de competir internacionalmente, lo cual había generado un aparato productivo deficiente con exportaciones poco competitivas. Para eso, se volvió necesaria una política cambiaria que mostrara el valor real de la moneda a través de un tipo de cambio flexible que se ajustara a los mercados de divisas (Rivera Campos, 2000; Segovia, 2002). Sin embargo, este régimen fue abandonado en 1993 y se adoptó un tipo de cambio fijo de 8.75 colones por dólar³⁰.

Finalmente, la política fiscal nacional se transformó mediante la simplificación y fortalecimiento de los ingresos fiscales, al eliminar los impuestos indirectos específicos y ciertas tasas arancelarias³¹; la instauración de un régimen más neutral mediante la eliminación de tributos como el impuesto al patrimonio; junto a la sustitución del viejo impuesto de timbres por un impuesto al valor agregado (IVA) el cual se convirtió en el impuesto con mayor peso en la estructura de ingresos tributarios. Por el lado del gasto, como se ha señalado anteriormente, se buscó disminuir el tamaño del Estado a fin de reducir el exceso de burocracia y volverlo eficiente. Adicionalmente, la reducción del aparato estatal implicó una serie de privatizaciones,

³⁰ Al abandonar el régimen de flotación sucia y anclar el tipo de cambio a un valor fijo, el proceso de ajuste en la economía ocurriría en el nivel general de precios. En esos años, los niveles inflacionarios incrementaron; sin embargo, gracias a la política del BCR, esta inflación siempre fue históricamente moderada. No obstante, esto trajo consigo el aumento de las tasas de interés y el incremento relativo de precios de los bienes exportables, lo cual deterioró su competitividad.

³¹ Por ejemplo, Rivera Campos (2000) menciona la reducción de tasas arancelarias de 290% hasta un 30%; posteriormente se reduciría paulatinamente hasta ser totalmente eliminadas. Sin embargo, resulta irónico que los costos económicos de esta reforma comercial fueron asumidos por el sector privado nacional sin mayor cuestionamiento en su momento, a pesar de que esto implicaba una mayor competencia con la creciente entrada de productos importados. La falta de protesta por estas situaciones particulares, argumenta Rivera Campos (2000), se explica por la alta simpatía de las cúpulas empresariales con el partido de gobierno.

que buscaban, entre uno de sus fines, la reducción de los gastos del Estado al otorgar la gestión de dichos servicios al sector privado.

Uno de los primeros movimientos consistió en la privatización de la banca, la cual había sido parcialmente nacionalizada a inicios de los ochenta. Se afirmaba que la banca nacional se encontraba en una situación financiera precaria, para lo cual tuvo que ser saneada con un costo de 1,900 millones, equivalente al 5% del PIB de la época (PNUD, 2013: 90). Se argumentaba que, a través del manejo del sector financiero por parte del sector privado, la banca nacional entraría en un proceso de renovación y fortalecimiento.

En cuanto a la política social, la estrategia neoliberal buscaba otorgar al Estado un rol subsidiario, mediante la focalización del gasto social hacia los más pobres y una descentralización de los servicios sociales. Asimismo se implementó la modernización institucional a fin de potenciar la capacidad administrativa, de cobertura y provisión del Ministerio de Salud y Ministerio de Educación.

El agotamiento de las fuentes de crecimiento –las cuales se abordarán posteriormente en el numeral 3.2– empezó a aparecer a mediados de 1995, bajo el gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999), pues se criticaba que el principal motor de crecimiento era el consumo y no el monto de exportaciones.

La estrategia de crecimiento económico fue cambiando, pasando de una apuesta liderada por el desarrollo de la actividad exportadora a un proceso de integración con la economía norteamericana, a través de la atracción de inversión extranjera directa y la modernización de algunos servicios estratégicos en manos del Estado (Hinds, 1993; citado en Rivera Campos, 2000). Para esto, empezó a surgir la idea de generar estabilidad monetaria a través de un régimen como la caja de convertibilidad o, incluso, un régimen más rígido como la dolarización de la economía.

En 1994, una comisión de las IFI mantuvo reuniones con representantes del gabinete económico del gobierno –entre los que figuraba Manuel Enrique Hinds– para tratar la posibilidad de implementar alguno de los dos regímenes. Sin embargo, la propuesta no fue apoyada por los representantes de las IFI (Para profundizar, confrontar el Anexo 8).

Por otro lado, la modernización de servicios fue el fundamento para justificar las privatizaciones implementadas en estos años. A la privatización de la banca de inicios de los noventa se sumó

la privatización de las telecomunicaciones (ANTEL), de la distribución de energía eléctrica (CEL) y el sistema de pensiones, el cual pasó de un sistema de reparto a funcionar bajo un régimen de capitalización individual.

2.2.2. El neoliberalismo en El Salvador en el siglo XXI

Los gobiernos de derecha de Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009) reforzaron la estrategia gubernamental dirigida hacia el fortalecimiento de los flujos comerciales salvadoreños y la atracción de inversión extranjera directa. En el área fiscal, se implementaron medidas para incrementar la recaudación tributaria y racionalizar el gasto público, a fin de reducir las presiones fiscales del déficit estructural propio de la economía y de situaciones coyunturales, como el plan de reconstrucción luego de los terremotos de 2001 (Cabrera et al., 2005). No obstante, tan solo de 2001 a 2004 la deuda del sector público no financiero (SPNF) respecto al PIB incrementó de 33.5% a 40.5%, lo cual permite aseverar que El Salvador es un país altamente vulnerable a fenómenos coyunturales y que dichas presiones han afectado las finanzas del Estado desde años anteriores.

Ante esto, previamente en la década de los noventa se había empezado a gestar los preparativos macroeconómicos para implementar un proceso de dolarización. La entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria (LIM) en 2001 estableció el dólar estadounidense como moneda de curso legal y fijo permanentemente el tipo de cambio a 8.75 colones por dólar.

Dicha propuesta fue recomendada y defendida por Hinds (1999), quien afirmaba que, al dolarizar la economía, El Salvador podría convertirse en un centro financiero a nivel mundial, pues facilitaría las transacciones comerciales y financieras internacionales, atraería inversión extranjera directa y eliminaría el riesgo cambiario, lo cual permitiría generar mayor estabilidad macroeconómica. Cabe recalcar que esta política representa la apuesta total de la política económica de la época al rubro de maquila y de servicios como sectores estratégicos, y, por tanto, impulsó el debilitamiento de actividades agroexportadoras que luchaban contra un tipo de cambio poco competitivo. Sin embargo, según Glower (2013), la dolarización actualmente es identificada como una restricción al crecimiento económico.

Por otro lado, la reducción, simplificación y eliminación de aranceles destacó como elemento fundamental de la política comercial ejercida por los primeros gobiernos de derecha. Asimismo, el país empezó a firmar Tratados de Libre Comercio (TLC) con distintos países a lo largo de este período, entre los que destacan México y República Dominicana (2001), Chile (2002), Panamá (2003), Estados Unidos (2006) y recientemente con la Unión Europea (2013). Además, el país se encuentra actualmente en negociaciones para firmar un TLC con Corea del Sur (El Economista, 2015a).

Vidal (2010) afirma que existió un excesivo énfasis en dismantelar la estructura arancelaria de la economía, pues se creía que ese simple hecho generaría un traslado de recursos de los sectores no transables a aquellos sectores transables que podían aprovechar la reducción de tarifas arancelarias y el incentivo generado por la firma y ratificación de tratados con distintos socios comerciales. En realidad, se evidenció que la estructura productiva nacional no se encontraba lista para competir internacionalmente, pues las exportaciones han presentado tasas de crecimiento modestas, a comparación del ritmo creciente de la demanda de importaciones (Esta afirmación se evaluará en el apartado 3.5 de este capítulo).

En 2009, la izquierda política representada por el FMLN llegó al órgano ejecutivo. Los gobiernos de Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén –actualmente en el poder– se caracterizan por una política económica dirigida a paliar los desequilibrios macroeconómicos generados por la crisis financiera desatada en 2009; además destacan la continuidad o creación de políticas sociales dirigidas a sectores desfavorecidos, a través de subsidios y transferencias³².

Sin embargo, bajo una visión crítica, es incuestionable la actual continuidad del régimen neoliberal en el país, ya que en esencia las políticas y reformas realizadas no plantean una ruptura con el esquema de libre mercado. Tal como señaló el expresidente del Banco Central de Reserva, Carlos Acevedo (2013), durante el período de gestión del presidente Funes, la polarización política dificultó la gobernabilidad y el costo “*fue dejar intacto en sus bases el modelo económico que fue construyéndose en los 20 años anteriores a la llegada del autodenominado primer gobierno de izquierda de El Salvador*”.

³² Se pueden mencionar, a manera de ejemplo, los subsidios dirigidos al gas licuado, transporte público, electricidad; y programas de transferencias como el Programa de Comunidades Solidarias Rurales (anteriormente Red Solidaria), Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) y, posteriormente, la creación de programas como el Vaso de Leche y Paquetes de Útiles Escolares. Muchos de los programas y políticas anteriormente mencionados iniciaron en el gobierno de Saca.

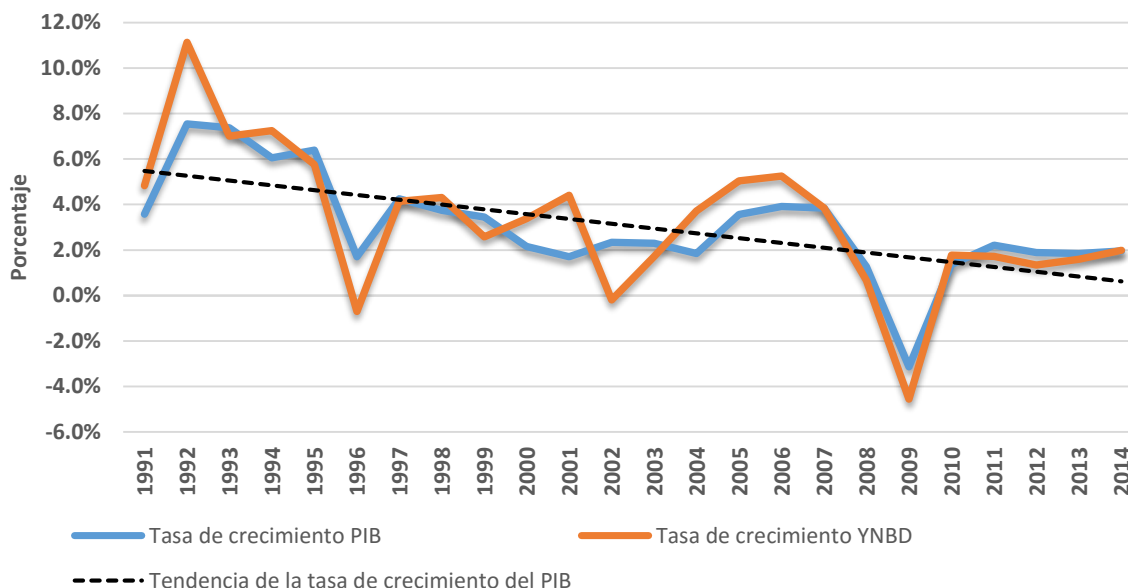
A nivel macroeconómico, luego del proceso de saneamiento de las finanzas públicas llevadas a cabo durante el primer quinquenio de la década de los noventa, la deuda pública volvió a convertirse en temática principal luego de la última crisis financiera. Con la recesión económica en el año 2009, el Estado salvadoreño firmó dos Acuerdos *Stand-By*, los cuales se desarrollarán en el apartado 4.3. Una vez abordada la histórica económica que ha caracterizado a El Salvador en los últimos 50 años, a continuación se procede a analizar el comportamiento macroeconómico del país, con especial énfasis en el período 1990-2015.

2.3. LOS HECHOS ESTILIZADOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL SALVADOR

Acevedo (2003) establece que El Salvador ha presentado un récord histórico de bajo crecimiento económico, no solamente en las etapas de conflicto militar y político, sino también en la segunda mitad de los noventa, a pesar de las reformas estructurales y las políticas de estabilización económica que fueron impulsadas durante dicha época. En la actualidad, la necesidad del crecimiento se ha vuelto un tema retomado por distintos sectores económicos y sociales, pues el comportamiento de la economía salvadoreña de los últimos 20 años permite aseverar que el país se encuentra sumido en una *trampa de bajo crecimiento del ingreso* (Amaya y Cabrera, 2012) lo cual se verifica en el gráfico 4.

Es evidente que la economía salvadoreña ha experimentado durante los últimos 25 años un proceso marcado de pérdida de impulso económico, pues la producción interna crece cada vez a un menor ritmo. Además, dada la importancia sistémica de las transferencias corrientes recibidas, resulta necesario evaluar el crecimiento real del ingreso nacional bruto disponible. En el mismo gráfico se observa un comportamiento similar al crecimiento del producto, aunque en general los comportamientos son más abruptos. A fin de analizar la dinámica del crecimiento económico desde un enfoque distinto, los siguientes numerales engloban un análisis de los ciclos económicos en El Salvador durante los últimos 50 años.

GRÁFICO 4: Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD). El Salvador: 1991-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

2.3.1. El crecimiento económico de El Salvador en el contexto centroamericano

Un análisis empírico realizado por Cabrera³³ (2003) compara el crecimiento de largo plazo de El Salvador con el resto de países centroamericanos. Como primera aproximación, es posible afirmar que la zona centroamericana presenta a grandes rasgos tres etapas de crecimiento: Una primera etapa en los años sesenta, que se caracteriza por altos niveles de crecimiento sostenido, reportando como cifra promedio una tasa de 5.6%. En esta época, las economías regionales realizaron importantes transformaciones en su estructura productiva en aras de implementar la sustitución de importaciones, la diversificación de la oferta agregada exportable y la consolidación del MCCA. Adicionalmente, Dada (citado en Cabrera, 2003) establece que la creación de institucionalidad durante la década contribuyó al rápido crecimiento económico.

Una segunda etapa a nivel regional se engloba en los años setenta y noventa, con crecimientos moderados muy similares: 4% y 4.2% como promedios regionales,

³³ Dicho ejercicio utiliza la contabilidad del crecimiento e incluye el cálculo de la productividad total de los factores (PTF) en la versión propuesta por Solow (1957) como una explicación del comportamiento del crecimiento económico de la región.

respectivamente. No obstante, resulta importante recalcar que, pese a que Cabrera (2003) agrupa el crecimiento de los setenta y de los noventa bajo un mismo esquema, la naturaleza y origen de dicho crecimiento es totalmente distinto, tal como se ha abordado en apartados anteriores (numeral 1.1 y 1.2); sin mencionar que la década de los setenta se caracteriza por un crecimiento heterogéneo en la región³⁴.

Finalmente se identifica una tercera etapa en los años ochenta, que reporta tasas de crecimiento muy bajas como promedio centroamericano (0.9%). Esta etapa histórica se caracterizó por ser un período de conflicto militar, ideológico y político en la región, particularmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En El Salvador, la actividad económica experimentó una etapa contractiva en el periodo de 1979 a 1982, ya que el PIB decreció a una tasa promedio de 8.2%, mientras en el período 1983-1989 se registró un bajo crecimiento promedio, apenas 1.0%.

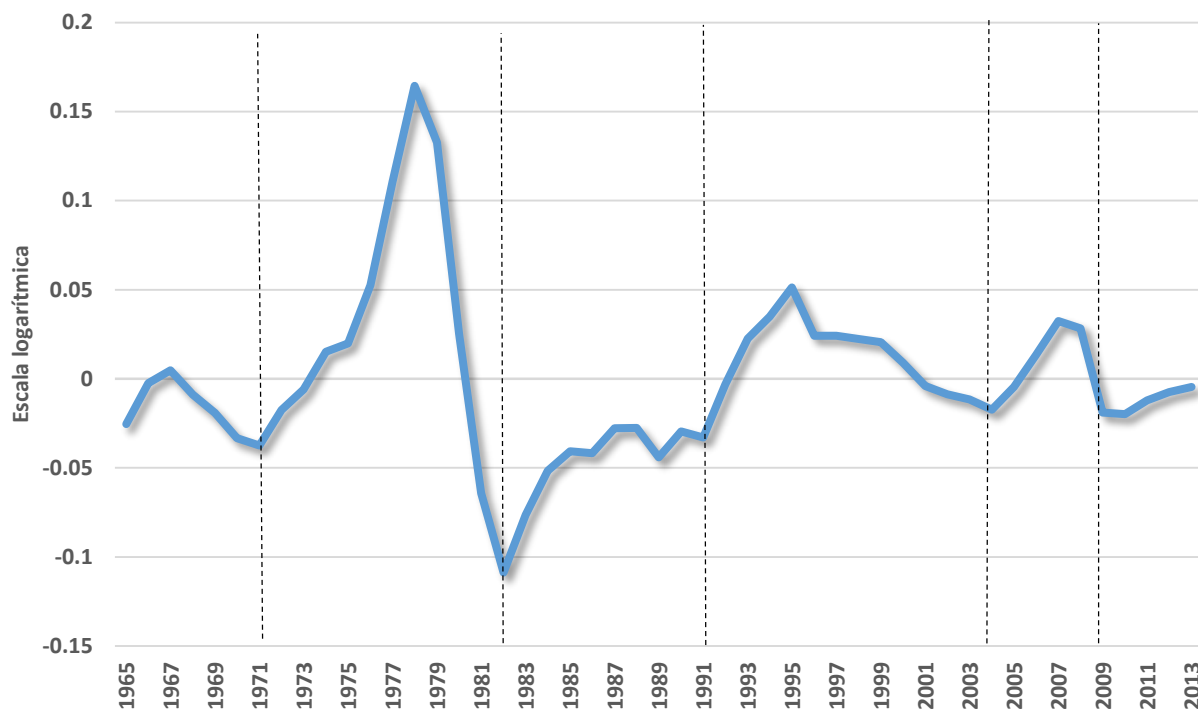
2.3.2. La descomposición cíclica del crecimiento económico en El Salvador

En general, las economías experimentan etapas de rápido y lento crecimiento, desviándose de la tendencia a largo plazo, producto de distintos eventos económicos y extraeconómicos de carácter interno y externo. Esto se atribuye al comportamiento cíclico que presenta el crecimiento económico de un país. Las desviaciones del producto de su tendencia estructural de largo plazo se pueden explicar por perturbaciones originadas por eventos coyunturales, por lo cual resulta de vital importancia separar el efecto de la tendencia de largo plazo de su carácter cíclico (Fuentes y Tobar, 2002).

A fin de realizar un análisis del crecimiento económico por etapas cíclicas, se procedió a separar el componente cíclico del tendencial de la serie del PIB a través del instrumento econométrico conocido como filtro *Hodrick-Prescott*³⁵. El gráfico 5 presenta el comportamiento cíclico de la economía salvadoreña durante los últimos 50 años.

³⁴ Mientras Nicaragua presentaba un crecimiento promedio de 1% en los setenta, Costa Rica registraba una tasa de crecimiento de 5.7%. Honduras, incluso, fue el único país de la región que creció más en esta década respecto a la década anterior.

³⁵ Existen distintas metodologías para obtener el PIB potencial o de tendencia, tales como la estimación de una función de producción, métodos estadísticos univariados y multivariados. El filtro *Hodrick-Prescott* pertenece al grupo de los métodos estadísticos univariados. Esto permite presentar únicamente el componente cíclico de una serie, con lo cual se puede evaluar la volatilidad de su comportamiento y su relación cíclica con otras variables.

GRÁFICO 5: Componente Cíclico del Producto Interno Bruto Real de El Salvador: 1965-2013

Fuente: Elaboración propia con base en datos del WDI, Banco Central de Reserva y cálculos propios.

Según la descomposición realizada es posible identificar cinco ciclos económicos completos de distinta duración en el período analizado, con sus respectivas etapas de expansión y recesión. El primer ciclo está delimitado en el período de 1965-1970, el cual se caracteriza por ser una época de gran apogeo en El Salvador, debido a la vigencia del MCCA, la implementación del modelo ISI y la sostenibilidad del modelo agroexportador. El siguiente ciclo comprende los años 1971-1982, en el que destaca el agotamiento gradual de la actividad agroexportadora. El tercer ciclo está englobado en la época del conflicto armado (1983-1990), caracterizado por una época de inestabilidad política, social, sin mencionar la destrucción de infraestructura económica y actividad productiva que generó la caída del producto real de la época.

Los próximos ciclos se desarrollan en un contexto económico caracterizado por las reformas neoliberales. El cuarto ciclo, comprendido entre 1991 y 2004, es el más largo y destaca inicialmente por la reactivación económica posbélica, la implementación de la liberalización

Para encontrar el comportamiento cíclico únicamente se resta del PIB efectivo el PIB potencial o tendencial. Las estimaciones se realizaron con los valores que por defecto establece *Eviews 8* ($\lambda=100$, para series anuales).

económica y, posteriormente, por el agotamiento de las fuentes de crecimiento económico sostenido. Un quinto ciclo –el de menor duración– se desarrolló entre 2005 y 2009, el cual fue truncado por el shock externo ocasionado por la crisis financiera de 2009. Además, en el último período (2010-2013) se observa el inicio de un nuevo ciclo, el cual presenta una leve y lenta recuperación económica.

El comportamiento cíclico variado puede vincularse a algunos hechos de diversa naturaleza. El cuadro 1 presenta un esfuerzo por resumir los principales acontecimientos nacionales e internacionales que impactaron en la actividad económica nacional. La vinculación del crecimiento nacional con el crecimiento mundial –particularmente el de Centroamérica y Estados Unidos- es evidente en la década de los sesenta debido a la existencia de fuertes lazos comerciales. Tal como se plantea en el cuadro 1, las fases expansivas de los primeros ciclos estaban altamente determinadas por los incrementos en los precios de productos primarios, y viceversa, lo cual permite aseverar que *“países con desequilibrios macroeconómicos, mercados de exportación reducidos concentrados en bienes primarios, y con una fuerte dependencia de recursos financieros externos, son más vulnerables a las fluctuaciones del entorno externo”* (Fuentes y Tobar, 2002: 15).

CUADRO 1: Choques y Hechos Coyunturales Asociados a los Ciclos Económico en El Salvador: 1965-2013

Fase del ciclo	Hechos coyunturales externos	Hechos coyunturales internos
1965-1967: Fase expansiva	<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia del MCCA. • Altos precios de productos primarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente inversión pública en infraestructura económica. • Inflación estable.
1968-1970: Fase recesiva	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del crecimiento económico internacional. • Disminución de precios del café. 	<ul style="list-style-type: none"> • Repatriación de trabajadores salvadoreños. • Conflictos con Honduras.
1971-1978: Fase expansiva	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento drástico de los precios del petróleo. • Incremento de los precios del café. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agotamiento paulatino del modelo agroexportador. • Crecimiento inflacionario.
1979-1982: Fase contractiva	<ul style="list-style-type: none"> • Caída del crecimiento económico internacional. • Drástico incremento de las tasas de interés. • Crisis de la deuda en América Latina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Golpe de Estado. • Inicio del conflicto armado. • Incremento inflacionario. • Inicio de Reforma Agraria. • Inicio de emigraciones.
1983-1987: Fase expansiva	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de los términos de intercambio y de los precios del café. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de Reforma Agraria.

Fase del ciclo	Hechos coyunturales externos	Hechos coyunturales internos
	<ul style="list-style-type: none"> Inicio del esquema neoliberal en Estados Unidos y Alemania. Recuperación del crecimiento económico internacional. Aumento de donaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas reformistas: devaluación cambiaria, reforma fiscal, créditos agropecuarios. Choques entre partido de gobierno y sector privado. Terremoto.
1988-1990: Fase contractiva	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de los precios del café en 44%. 	<ul style="list-style-type: none"> Agudización del conflicto armado.
1991-1995: Fase expansiva	<ul style="list-style-type: none"> Incremento masivo de remesas familiares. Recuperación de los precios del café. Entrada de capitales e inversionistas. Inicio de Crisis Mexicana (Efecto Tequila). 	<ul style="list-style-type: none"> Fin de la Guerra y firma de los Acuerdos de Paz. Inicio y consolidación de programas de estabilización y ajuste económico. Reformas estructurales (financiera, comercial). Incremento del consumo y de la inversión.
1996-2004: Fase contractiva	<ul style="list-style-type: none"> Crisis Rusa (Efecto Vodka) Alto crecimiento mundial. Incremento en las tasas de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> Restricciones al crédito. Reducción del consumo. Fenómenos naturales (huracanes, terremotos). Implementación de la dolarización.
2005-2008: Fase expansiva	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de los precios del petróleo. Inicio de crisis financiera internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de programas sociales. Ratificación de TLC con EE.UU. Incremento drástico de la deuda previsional.
2009-a la fecha: Fase contractiva	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación de la crisis financiera y contagio al resto de economías. Depreciación del dólar frente a otras monedas. 	<ul style="list-style-type: none"> Triunfo de la izquierda política en el ejecutivo. Consolidación de políticas sociales. Ratificación del TLC con la UE (ADA)

Fuente: Elaboración propia con base en Fuentes y Tobar (2002), Segovia (2002) y Vidal (2010).

Así, es posible reconocer el carácter procíclico del rendimiento económico salvadoreño al entorno internacional. Entre algunas de las variables que reflejan el impacto del sector externo en el rendimiento económico nacional, se pueden mencionar las tasas de interés y el crecimiento mundial de la economía, manifestándose a través de los términos de intercambio en el comercio internacional. Para reforzar esa última aseveración, Fuentes y Tobar (2002: 19-28) realizan un ejercicio empírico que demuestra que los términos de intercambio constituyen

una fuerte influencia en el crecimiento económico del producto nacional, particularmente durante la época de 1950-1975, en donde el modelo agroexportador continuaba vigente.

A partir de la década de los setenta, los aspectos financieros se volvieron mucho más visibles, debido a la creciente dependencia del país hacia financiamiento externo, pues el crecimiento económico guardaba relación inversa con las fluctuaciones de la tasa de interés internacional. Sin embargo, el caso particular del incremento de la deuda soberana de los países latinoamericanos no afectó significativamente a El Salvador.

En la década de los ochenta, se destruyó mucha infraestructura productiva –que generó un retroceso en el proceso de formación de capital– y se produjo un desvío de recursos nacionales para fines militares que, junto a la inestabilidad política y social generada por la guerra, sumieron al país en una crisis económica interna. Así, es posible concluir que el rendimiento económico de este ciclo fue impactado eminentemente por causas internas relacionadas con el conflicto bélico y las transformaciones en la matriz productiva nacional.

También esta época inicio la marcada migración de salvadoreños como consecuencia de la violencia y exclusión social. En El Salvador, existe una correlación negativa entre los flujos migratorios y el crecimiento económico, ratificando el hecho que durante los períodos de contracción económica nacional se incrementa el número de personas que migran hacia Estados Unidos (Acevedo, 2003; Rivera Campos, 2000). En otras palabras, la migración ha constituido un instrumento de ajuste que ha sido utilizado por la economía salvadoreña para reducir las presiones en el mercado laboral.

Adicionalmente, en esta década se identifica un breve período de recuperación (1983-1987) pues, en materia de política económica, es importante recordar la marcada participación del Estado a través de las medidas económicas abordadas anteriormente (numeral 1.3). Con la consecución del conflicto armado, el país transitó por una etapa de crecimiento económico virtuoso (1991-1995), fruto de las expectativas positivas de los agentes económicos y a la estabilidad política de la época (Rivera Campos, 2000). Otra causa que contribuyó al vertiginoso crecimiento reportado en el primer lustro es el *boom* en el consumo³⁶ que fue

³⁶ El consumo de la época fue dirigido en gran medida hacia bienes del exterior. Este aspecto en particular no se comprueba únicamente con el incremento absoluto de las importaciones en el sistema agregado de cuentas nacionales, sino también al observar la conducta psicológica de los consumidores a través de la propensión media y marginal a importar, la cual, según Rivera Campos (2000), se mantuvo en 30% aproximadamente en el período 1991-1995.

impulsado por la ampliación del crédito otorgado al sector privado así como el creciente flujo de remesas provenientes del exterior.

Durante el primer quinquenio de los noventa se registró un crecimiento promedio de 6%. La tasa de crecimiento promedio de la inversión bruta fija alcanzó el 15.5%, en donde la inversión privada creció 16% y la pública, 13.8%. Cabrera et al. (2005: 5) agrega que el crédito interno se incrementó y fue orientado a sectores como el comercio (27%), industria (22%) y construcción (16%). Al mismo tiempo, la industria manufacturera y el sector de servicios fueron los que más aportaron al crecimiento del producto de la época. Fuentes y Tobar (2002) también asocian el alto crecimiento económico a la disminución de las tasas de interés internacional y a una mejora en los términos de intercambio. No obstante, el crecimiento de esta época (4.1%) no fue igual de alto que el registrado en la década de los sesenta (5.6%), lo cual permite reflexionar:

“No deja de resultar irónico que el desempeño económico del país en un período caracterizado por la implementación del modelo ISI haya resultado más exitoso, en términos de crecimiento, que el de la década de los noventa, caracterizada por la apertura comercial y la liberalización económica” (Acevedo, 2003: 3).

A partir de 1996 el país comenzó a reportar una desaceleración económica como consecuencia de la contracción del crédito interno, el deterioro de los términos de intercambio y otros shocks externos coyunturales planteados anteriormente en el cuadro 1. En el período 1996-2000 el crecimiento promedio fue de 3.1%. Hasta 1995 el crédito de consumo fue creciendo a tasas superiores al 40%, lo cual generó una disminución en las reservas internacionales. Ante esto, el BCR implementó una esterilización de divisas aún mayor y un incremento gradual del encaje legal del 20% al 35%, lo que impactó recesivamente en la economía (Rivera Campos, 2000).

Además, en opinión de Cabrera (2003: 25), la desaceleración del último quinquenio de los noventa se debió al *“aumento en la ineficiencia productiva, a pesar de una mayor contribución de los factores productivos”*. Esta ineficiencia se explica por los bajos progresos en acumulación de capacidades humanas y falta de un proceso efectivo de integración centroamericana.

Debe añadirse que el bajo ritmo de crecimiento económico permaneció durante el período 2001-2004, pues el producto creció a una tasa promedio de 1.8%. Una de las estrategias aplicadas en esta época para contrarrestar dicha tendencia fue la dolarización en 2001, la cual fija el tipo de cambio y elimina la posibilidad de aplicar política monetaria. Algunos de los beneficios que se esperaban bajo este régimen eran la estabilidad financiera, la eliminación del riesgo cambiario, una mayor integración con la economía norteamericana, la disminución de las tasas de interés, entre otros. Sin embargo, dichos beneficios no se han manifestado en su totalidad ni han impulsado el crecimiento económico. Actualmente existe un fuerte debate económico y político sobre la viabilidad de la dolarización como régimen monetario, el cual se aborda desde sus consecuencias económicas como sus implicaciones políticas e ideológicas (Un análisis puntual de algunos de los fracasos de la dolarización se presenta en el Anexo 9).

En un contexto reciente, la economía salvadoreña ha crecido en promedio a una tasa de 1.9% durante los últimos 14 años. Sin embargo, es importante recordar que el ciclo económico salvadoreño se vio fuertemente perturbado en 2009 debido a la crisis económica y financiera internacional, cuyos efectos perduran incluso en tiempos actuales.

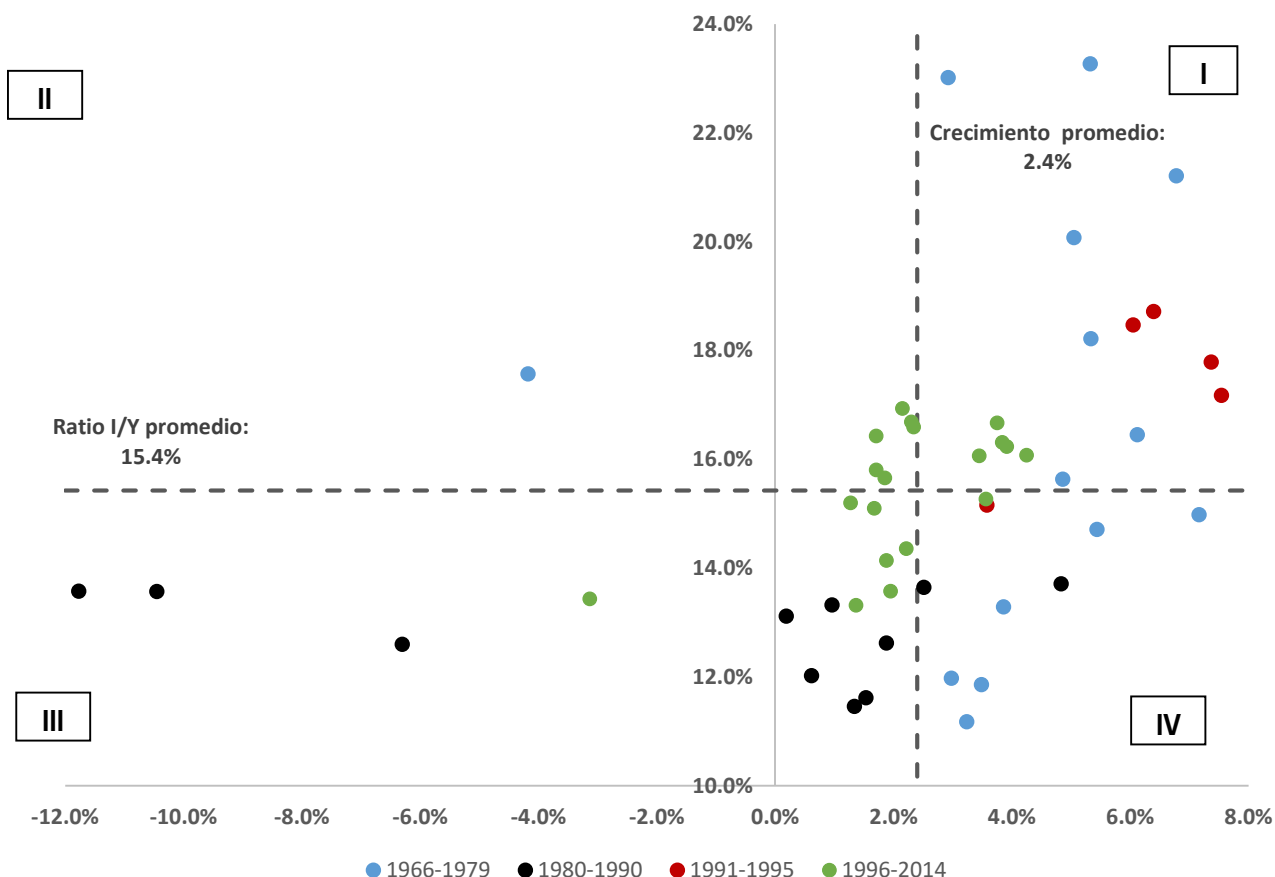
Así, esta breve recapitulación permite verificar la inestabilidad estructural del crecimiento económico nacional. Las tasas virtuosas de inicios de los noventa no permanecieron, ya el *boom* impulsado por el consumo ya no resultó ser suficiente para mantener el ritmo de crecimiento anteriormente observado, por lo cual resulta necesario implementar una nueva estrategia de crecimiento.

2.3.3. El vínculo histórico entre inversión y crecimiento económico

Una idea que es defendida tanto teórica como pragmáticamente es que la inversión es generadora de crecimiento económico. Por tanto, a fin de analizar esta relación en El Salvador, se presenta en el gráfico 6 un diagrama de dispersión que relaciona la inversión de cada año con su respectivo crecimiento económico durante el período 1965-2013. El crecimiento promedio del período analizado es 2.4% y el ratio promedio de la inversión respecto al PIB $\left(\frac{I}{Y}\right)$ es 15.4%. Al graficar ambas tasas, el diagrama queda dividido en cuatro cuadrantes, en donde se observan la combinación de años que reportaron tasas de crecimiento y ratios $\frac{I}{Y}$ superiores

o inferiores al promedio, según corresponda. Por ejemplo, en el cuadrante I están ubicados aquellos años con tasas y ratios $\frac{I}{Y}$ superiores al promedio.

GRÁFICO 6: Crecimiento Económico e Inversión Histórica en El Salvador: 1966-2014



Nota: El crecimiento económico está medido en el eje de las abscisas; mientras que la inversión histórica, en el eje de las ordenadas, y está expresada como porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCR y WDI del Banco Mundial.

Como primer punto, un aspecto muy importante a destacar en el período 1966-1979 consiste en que, sin importar el ratio $\frac{I}{Y}$, todas las tasas de crecimiento del producto fueron superiores al promedio del período completo (es decir, en el cuadrante I y IV), a excepción de 1979, en donde se presentó el primer decrecimiento generado por el inicio del conflicto armado. En este período, además, el ratio $\frac{I}{Y}$ fue diverso, destacando la etapa de 1974-1978 en donde se reportan ratios superiores al 20%, los cuales también son los más altos históricos jamás

reportados. Así, resulta interesante evidenciar un crecimiento económico estable a pesar de que la inversión disminuyera relativamente en algunos de estos años.

La etapa del conflicto armado (1980-1990) se caracterizó por presentar los niveles de inversión más bajos del período, con ratios menores al 14%. Este patrón queda explicado por pésimas expectativas en los inversionistas y fuga de capitales. Además, a excepción de 1990, todas las tasas de crecimiento del producto fueron menores al promedio histórico (cuadrante III), lo cual evidencia la pésima etapa económica durante la década perdida.

El periodo neoliberal se ha subdividido en dos momentos. La primera etapa (1991-1995) sobresale por una bonanza económica, ya que cuatro de los cinco años se ubican en el cuadrante I, lo cual es explicado por el incremento en el consumo y el aumento relativo de la inversión como consecuencia de la etapa de reconstrucción después de la guerra. En el período 1992-1995 se reportaron tasas de crecimiento superiores al 6%; no obstante, el ratio $\frac{I}{Y}$ jamás superó el 19%, a comparación de la época previa a la guerra. Este hallazgo puede ser un indicio importante para reafirmar que el crecimiento de esta etapa se vio explicado en su mayoría por el impulso del consumo y no necesariamente por un proceso de inversión continua.

La segunda etapa (1996-2014) se caracterizó por ser un período de desaceleración económica con una disminución relativa y gradual de la inversión. Únicamente unos cuantos años de la administración Calderón Sol y la administración Saca quedan englobados en el cuadrante I. La mayoría de años presentan un crecimiento económico inferior al promedio.

Sin embargo, resulta oportuno destacar que en la administración Flores se reportan años con bajo crecimiento económico, a pesar de que el ratio $\frac{I}{Y}$ fue mayor al promedio histórico (cuadrante II), lo cual evidencia nuevamente que altos márgenes de inversión no necesariamente garantizan un crecimiento económico sostenido. Finalmente, desde 2008 se observa un bajo crecimiento económico alrededor de ratios $\frac{I}{Y}$ menores al promedio (cuadrante III), consecuencia de la crisis económica y financiera de 2009 bajo un contexto de lenta recuperación a nivel mundial en los años posteriores.

Así, a manera de recapitulación, el comportamiento histórico del crecimiento y la inversión en El Salvador evidencia que el bajo crecimiento económico es un fenómeno estructural que se

ha acentuado durante los últimos 20 años, en contraste con el crecimiento sostenido que se reportó antes de que iniciara el conflicto bélico de los ochenta.

Por otro lado, se observa que la inversión ha tenido un comportamiento inestable, pues años con bajos ratios $\frac{I}{Y}$ acompañaron a altas tasas de crecimiento económico en etapas previas a la guerra; mientras que altos ratios $\frac{I}{Y}$ no se tradujeron en tasas de crecimiento superiores al promedio, tal como se evidencia en la mayoría de años del siglo XXI.

Además, aquellos años que se ubican en el cuadrante IV muestran ser eficientes en la utilización de capital, ya que con montos de inversión relativamente menores, se lograron alcanzar tasas de crecimiento superiores al promedio con relativa estabilidad. Así, los últimos años en la economía salvadoreña, ubicados en el cuadrante II y III demuestran nuevamente la ineficiencia en el uso de factores de la economía salvadoreña identificada por Amaya y Cabrera (2012).

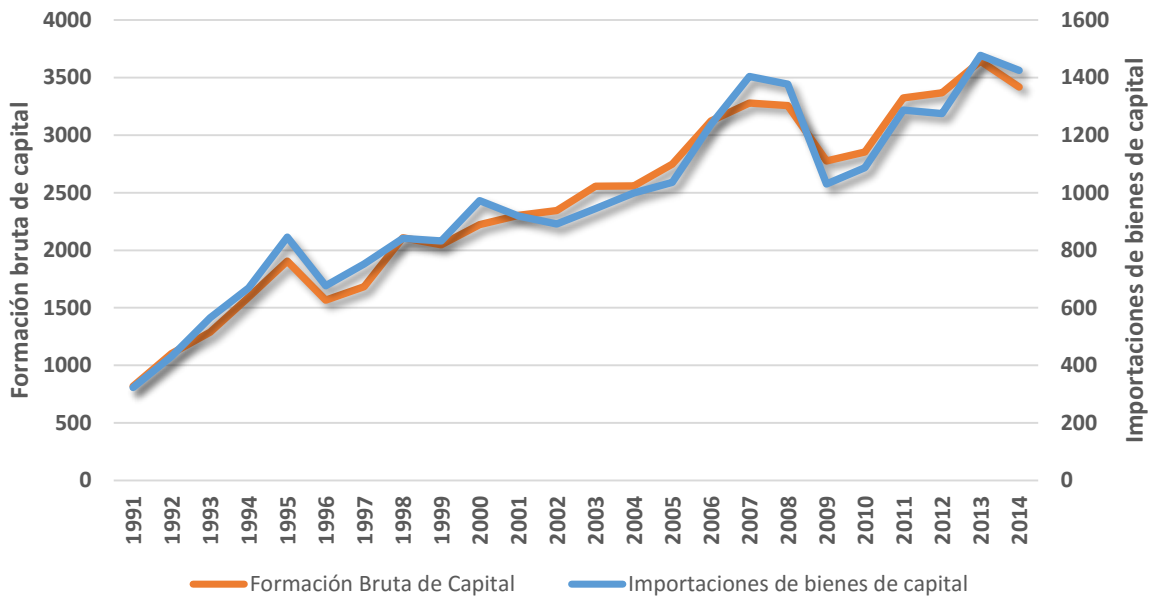
Sin embargo, los resultados obtenidos en este apartado no deben generar dudas sobre el papel dinamizador que la inversión puede tener en una economía, en la medida en que genera infraestructura necesaria para impulsar la producción nacional. Lo que sí se ha logrado evidenciar es la ineficiencia histórica que ha presentado la inversión en El Salvador, ya que no ha sido sostenida ni estable, sin mencionar que durante los últimos 25 años ha existido una terciarización progresiva de la economía nacional, la cual se ha decantado hacia bienes no transables.

Una forma distinta de evaluar la inversión desde los años noventa es mediante el análisis del comportamiento de las importaciones de bienes de capital, las cuales están directamente relacionados con la producción de otros bienes, generalmente transables. El gráfico 7 permite apreciar que existe una alta correlación entre la formación bruta de capital y el monto de importaciones de bienes de capital.

Dicho gráfico también evidencia la tendencia creciente de los montos absolutos de ambas variables. Dada su alta correlación, resulta relevante analizar la evolución relativa de las importaciones de bienes de capital respecto al resto de bienes importados. El gráfico 8 muestra la participación de los bienes de capital en la composición total de las importaciones. Es evidente que la pérdida relativa de participación de bienes de capital forma parte del patrón de poca renovación tecnológica de la estructura productiva nacional y la preponderancia de la

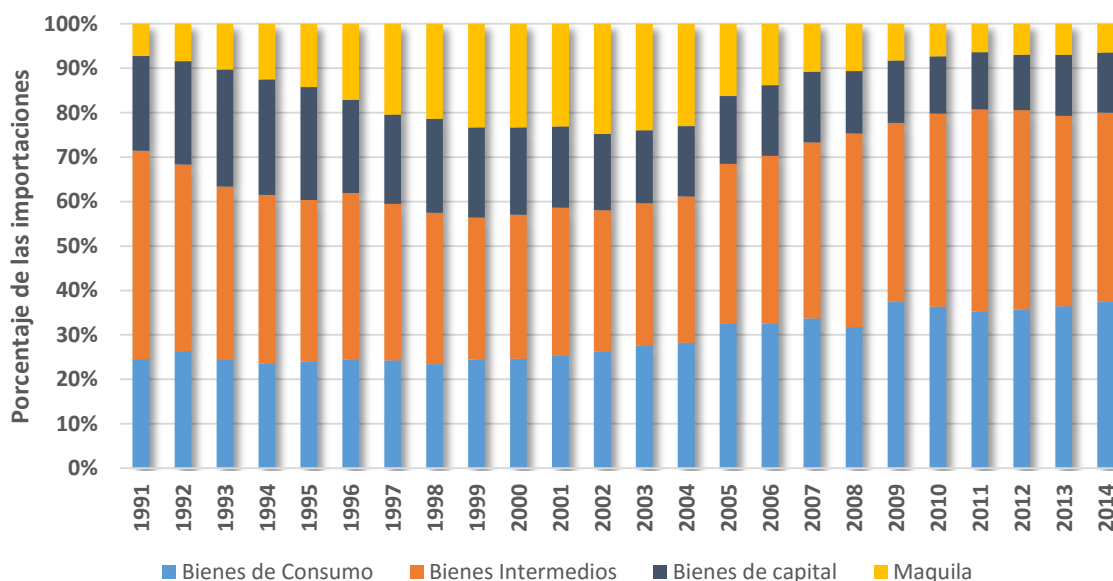
inversión en sectores relacionados con el comercio y servicios, lo cual puede ser un factor explicativo de la baja incidencia de la inversión en el crecimiento económico de los últimos años.

GRÁFICO 7: Evolución de la Formación Bruta de Capital e Importaciones de Bienes de Capital en El Salvador: 1991-2014
(Millones de US dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva.

Además, si se evalúa la composición de las importaciones de bienes de capital por sector económico de destino se determina que, entre 1994 y 2014, la industria manufacturera ha incrementado su participación en 11 puntos porcentuales, en detrimento del sector de transporte y comunicaciones. El resto de sectores (como el agropecuario, comercio y servicios, banca, entre otros) ha mantenido su nivel de participación en los últimos 20 años. Sin embargo, la industria manufacturera de los últimos 20 años se ha enfocado en actividades de bajo valor agregado y poca exigencia tecnológica, como el rubro de maquila, lo que evidencia patrones de inversión con un sesgo hacia actividades improproductivas o de poco grado tecnológico.

GRÁFICO 8: Composición de las Importaciones de El Salvador: 1991-2014

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

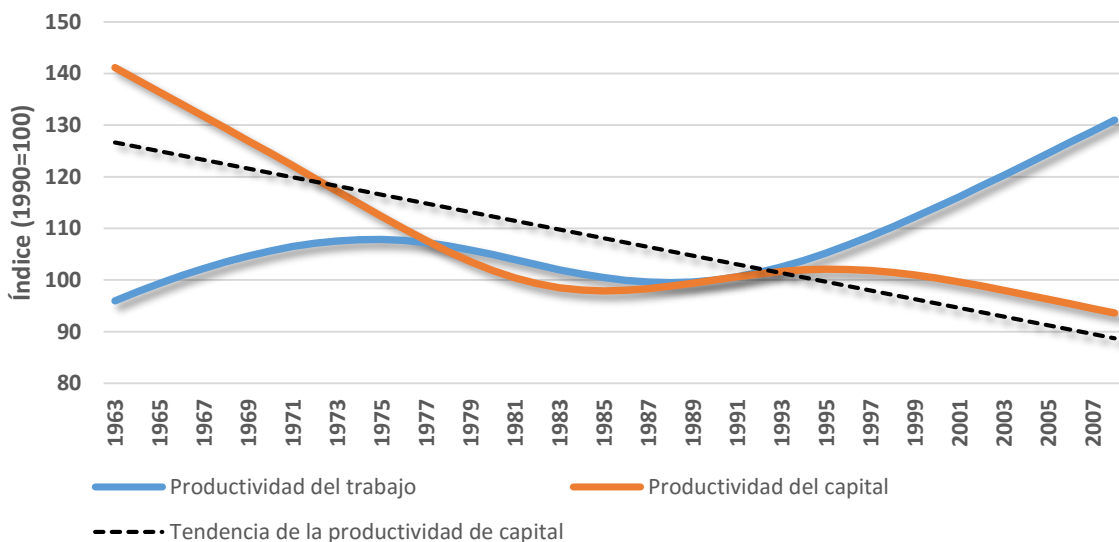
2.3.4. Factores productivos en la economía salvadoreña: Una aproximación a las condiciones del mercado laboral

El crecimiento económico también está supeditado a la disponibilidad y calidad de factores de producción, particularmente del stock de capital (K) y la cantidad de trabajadores disponibles (L). La proporción del acervo productivo respecto al número de trabajadores ($\frac{K}{L}$) en El Salvador ha presentado una tendencia creciente, lo cual demuestra la relativa tecnificación económica, en detrimento de la fuerza laboral (Una presentación gráfica se ubica en el anexo 10).

Kalecki (1966, citado en Amaya y Cabrera, 2012) establece que economías con bajos ratios $\frac{L}{K}$ —es decir, con altos ratios $\frac{K}{L}$ o, al menos, con tendencia creciente del mismo— no logran absorber la totalidad de mano de obra de un país, a pesar de que se invierta en más capital físico y este se utilice plenamente. Esta afirmación es identificada como un síntoma del bajo rendimiento económico nacional, ya que aunque se siga fomentando una mayor inversión privada (ya sea nacional o extranjera), nunca podrá absorberse la totalidad de mano de obra en El Salvador si no se realizan transformaciones estructurales.

Así, únicamente el incremento de la inversión no garantiza un mayor crecimiento económico, pues el impacto total depende en gran medida de la productividad del capital³⁷ (Cabrera, 2015) y no solo del ritmo de inversión de una economía. Esta idea es plausible ya que la actividad económica de un país puede fortalecerse mediante la disponibilidad de infraestructura productiva a lo largo del tiempo. El gráfico 9 evalúa la productividad del trabajo y del capital; esta última presenta un comportamiento decreciente histórico, lo cual corrobora la pérdida de eficiencia de la inversión. Además, según Cabrera (2015), en la actualidad existe un 54% de uso de capacidad instalada, lo cual demuestra la subutilización del stock de capital en El Salvador.

GRÁFICO 9: Índice de Productividad del Trabajo y del Capital en El Salvador: 1963-2008



Nota: Los índices se construyeron utilizando la productividad del trabajo y la productividad del capital, corregidos por el ciclo de negocios y planteados en la fuente citada.

Fuente: Elaboración propia con base en EPWT 4.0 y cálculos propios.

La caída sistemática de la productividad del capital forma parte de las deficiencias estructurales de la economía nacional. Este patrón puede explicarse por la falta de innovación tecnológica en el país, la desarticulación de las ramas productivas, en un contexto de

³⁷ Esta observación puede garantizarse al establecer que el crecimiento económico guarda una relación positiva con el ritmo de acumulación de capital (\dot{k}). Esta variable puede definirse como $\dot{k} = \frac{dK}{k} = \frac{I}{K}$; la cual depende de dos variables relevantes: del ratio de la inversión respecto al PIB ($\frac{I}{Y}$); y de la productividad del capital (π_k). Basta con realizar la siguiente transformación: $\frac{I}{K} = \frac{I/Y}{K/Y} = \left(\frac{I}{Y}\right) \left(\frac{Y}{K}\right) = \left(\frac{I}{Y}\right) (\pi_k)$.

terciarización económica progresiva. Por otro lado, se observa un leve incremento de la productividad del trabajo; mas esto permite evidenciar que las retribuciones a la mano de obra no responden a la productividad del trabajo, sino a una lógica de asignación de salarios mínimos (Cabrera, 2015). Así, resulta oportuno analizar las condiciones actuales del empleo en El Salvador.

Las transformaciones ocurridas en los patrones productivos y de crecimiento nacional han generado una recomposición en las actividades laborales, ya que el sector terciario empezó sistemáticamente a absorber cada vez una mayor proporción de empleados formales, en detrimento de las actividades agrícolas. Según la tabla 2, en 1990 el sector primario absorbía más de la tercera parte de la población económicamente activa (PEA), a comparación de 2010 en donde este sector terminó absorbiendo únicamente la quinta parte de los trabajadores. En cambio, las actividades del sector terciario absorben actualmente al 58.3% de la PEA. La actividad industrial y manufacturera se ha mantenido estable, tanto en estructura del PIB como de empleo, evidenciando el carácter improductivo de la economía salvadoreña.

TABLA 2: Estructura de la Producción y del Empleo en El Salvador

Sector	Estructura del PIB			Estructura del Empleo		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Primario	17.5%	12.70%	13.10%	36.0%	21.6%	20.8%
Secundario	25.2%	26.60%	25.60%	21.9%	23.8%	20.9%
Terciario	57.3%	60.70%	61.30%	42.1%	54.6%	58.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Amaya y Cabrera (2012).

No obstante, existe subutilización de la fuerza de trabajo salvadoreña, debido a la incapacidad del sistema económico de absorber a toda la fuerza laboral. En 2013, la tasa de desempleo en El Salvador fue de 5.9% y más del 50% de la PEA labora en actividades informales, sin prestaciones de salud y previsión social. Adicionalmente, la evolución del subempleo³⁸ muestra que durante los últimos años casi la tercera parte de los trabajadores empleados lo

³⁸ Según la DIGESTYC, el subempleo lo conforman aquellos ocupados que tienen dificultad para trabajar un número determinado de horas semanales (44 horas semanales, por ley), así como para obtener una retribución que alcance, al menos, el salario mínimo. Para ver las tasas exactas durante los últimos 15 años, confrontar el anexo 10.

hacen sin la garantía de percibir un salario superior al mínimo o una actividad laboral que le garantice al menos 44 horas laborales. Para 2013, el subempleo urbano fue de 27.7%.

Por otro lado, al evaluar la calidad de la fuerza de trabajo salvadoreña se evidencia su rezago educativo. Para 2013, la escolaridad promedio de la población nacional fue de 6.6 años; mientras que la escolaridad de la PEA reportó un promedio de 7.9 años, es decir, el trabajador promedio no logra alcanzar siquiera la educación media. Además, la brecha de desigualdad entre zonas es clara al observar que en ese mismo año un trabajador promedio de la zona rural posee una escolaridad de 5.6 años, respecto a la escolaridad promedio de 9.2 que presenta un trabajador de la zona urbana.

Esta es una de las consecuencias de la exclusión que sufrieron las actividades agropecuarias durante los años noventa, así como la migración hacia la ciudad producto de la concentración de las actividades productivas en zonas urbanas. Según cifras del Banco Mundial, la población rural respecto a la población total se redujo drásticamente de 1960 al 2012, pasando de 61.7% al 34.2%, respectivamente.

Además, históricamente El Salvador se ha dedicado a actividades de bajo valor agregado que han exigido mano de obra poco calificada. Por tanto, la fuerza de trabajo salvadoreña ha acumulado pocas capacidades y destrezas laborales, lo cual representa problemas para el despegue económico. Adicionalmente, Cabrera (2003) resalta la falta de relación positiva entre crecimiento económico y nivel educativo, lo cual evidencia aún más los problemas estructurales del mercado laboral nacional.

Pleités (2015) menciona, dentro de todo el panorama desalentador del mercado laboral, una oportunidad que actualmente presenta el comportamiento demográfico salvadoreño: la tasa de dependencia demográfica³⁹ se está reduciendo en El Salvador y lo continuará haciendo hasta alrededor del año 2045. Sin embargo, el carácter excluyente del mercado laboral permanece como un problema estructural en la economía nacional, lo cual evita el aprovechamiento de dicho bono demográfico. También enfatiza en la capacidad productiva de los trabajadores salvadoreños en el extranjero. Actualmente existen más de dos millones de salvadoreños trabajando en Estados Unidos, los cuales aportan conjuntamente entre \$60 mil y \$72 mil millones en el PIB del país norteamericano (Pleités, 2015), es decir, tres veces el

³⁹ Esta tasa se define como la población en edades teóricamente inactivas entre población en edades teóricamente activas.

PIB nacional y 0.5% del PIB de Estados Unidos, lo cual revela el enorme potencial de la mano de obra salvadoreña.

Por tanto, es posible concluir que la baja productividad del capital analizada anteriormente representa una traba sustancial en el crecimiento económico. Asimismo, en El Salvador *“el estilo de crecimiento alcanzado ha dejado grandes estratos de la población sin acceso al empleo y en condiciones de desarrollo humano excluyentes”* (Amaya y Cabrera, 2012: 5). Desde el enfoque del capital humano (abordado en el capítulo I), resulta imprescindible potenciar las capacidades de la fuerza laboral.

Dado que el libre mercado no garantiza dicha premisa, el Estado debe empezar un proceso gradual que se traduzca en la potenciación y desarrollo de nuevas habilidades laborales. Por eso, una condición necesaria –mas no la única– para romper la trampa de bajo crecimiento económico consiste en superar las ineficiencias del mercado laboral a través de una transformación integral de la política económica del Estado.

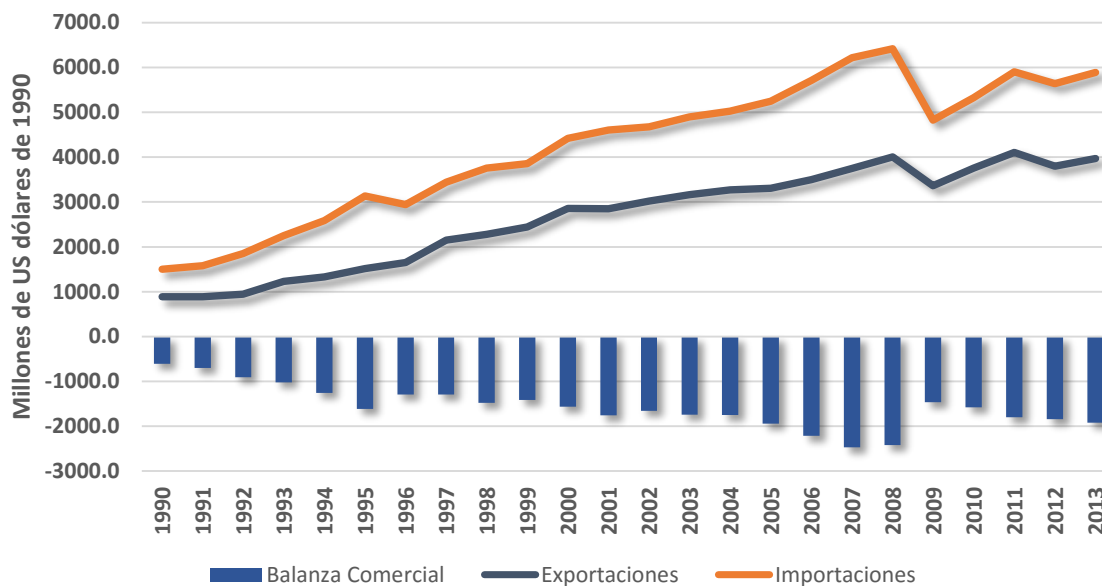
2.3.5. La dependencia estructural hacia el sector externo

El principal mecanismo de transmisión de esta dependencia es a través del comercio de bienes y servicios así como del monto de flujos de remesas recibidas. El modelo neoliberal buscó impulsar las exportaciones no tradicionales y que estas se convirtieran en una fuente generadora de excedente económico y divisas. Sin embargo, el gráfico 10 permite aseverar que, pese al aumento del volumen de exportaciones realizadas, la dinámica del comercio internacional ha tenido como principal protagonista el monto creciente de importaciones que reporta el país.

El aumento del déficit en balanza comercial ha sido impulsado por el crecimiento superior de las importaciones sobre las exportaciones, el cual se desató con mayor pronunciamiento en el inicio de los noventa. De acuerdo con Rivera Campos (2000), el elevado déficit estructural que presenta la economía salvadoreña demuestra que la absorción interna del país se encuentra muy por encima de la capacidad productiva nacional. Por otro lado, el gráfico 8 anteriormente presentado muestra el peso relativo de importaciones de bienes de consumo y bienes intermedios.

GRÁFICO 10: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial de El Salvador: 1991-2013

(Millones de US dólares constantes de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de Reserva y WDI del Banco Mundial.

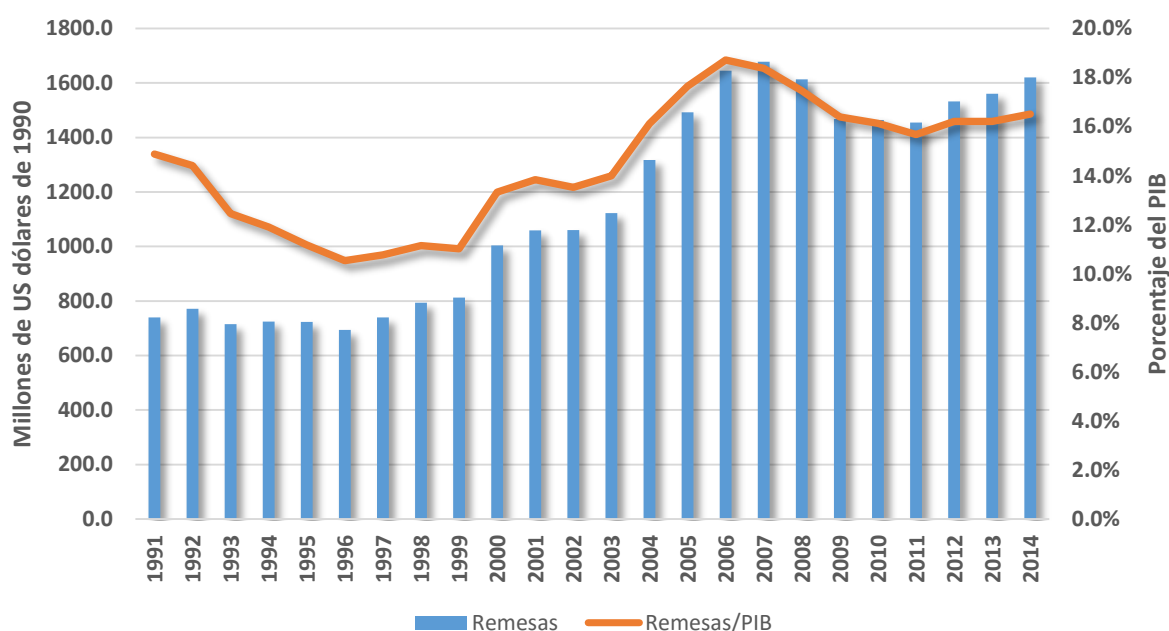
En 1991, la importación de bienes de consumo representó alrededor del 25% de las importaciones totales; sin embargo, para 2014, alcanzaron a formar parte del 38%, lo que confirma el comportamiento consumista que ha desarrollado la economía. Igualmente, la marcada participación estructural de los bienes intermedios en el monto de importaciones totales se ve incentivada por la actividad manufacturera de bajo valor agregado, como la maquila, lo cual denota la dependencia del aparato productivo nacional en materia prima del mercado internacional. Adicionalmente, la continua liberalización comercial desatada a través de la firma de distintos Tratados de Libre Comercio y desgravación arancelaria ha contribuido únicamente a que el déficit comercial permanezca en el tiempo y se profundice:

“La liberalización comercial y de la cuenta de capitales, aunque pudieron haber sido muy efectivas para propiciar la apertura del mercado doméstico a los flujos de bienes y servicios, no lograron un éxito equivalente para apoyar la diversificación de la oferta exportable doméstica y para asegurar un mejor posicionamiento de los productos salvadoreños en los mercados internacionales. Así, la apertura comercial ha funcionado predominantemente en

una sola vía, lo cual se ha traducido en una creciente ampliación del déficit de balanza comercial” (Acevedo, 2003: 9-10).

Por otro lado, tal como se destacó en el apartado 2.1.4, a partir de la década de los noventa el país empezó a percibir un enorme flujo de transferencias corrientes. El gráfico 11 permite verificar que el monto absoluto de remesas ha incrementado constantemente durante el período analizado; sin embargo, en 2008 se observó un decrecimiento del flujo percibido. Este último comportamiento refleja el carácter procíclico de las remesas respecto al crecimiento de la economía norteamericana. Por otro lado, el peso de las remesas como porcentaje del PIB ha sido cada vez más pronunciado, llegando a representar el 16.5% del PIB para 2014.

GRÁFICO 11: Flujo de Remesas Recibidas en El Salvador: 1991-2014
(Millones de US dólares constantes de 1990 y como porcentaje del PIB)



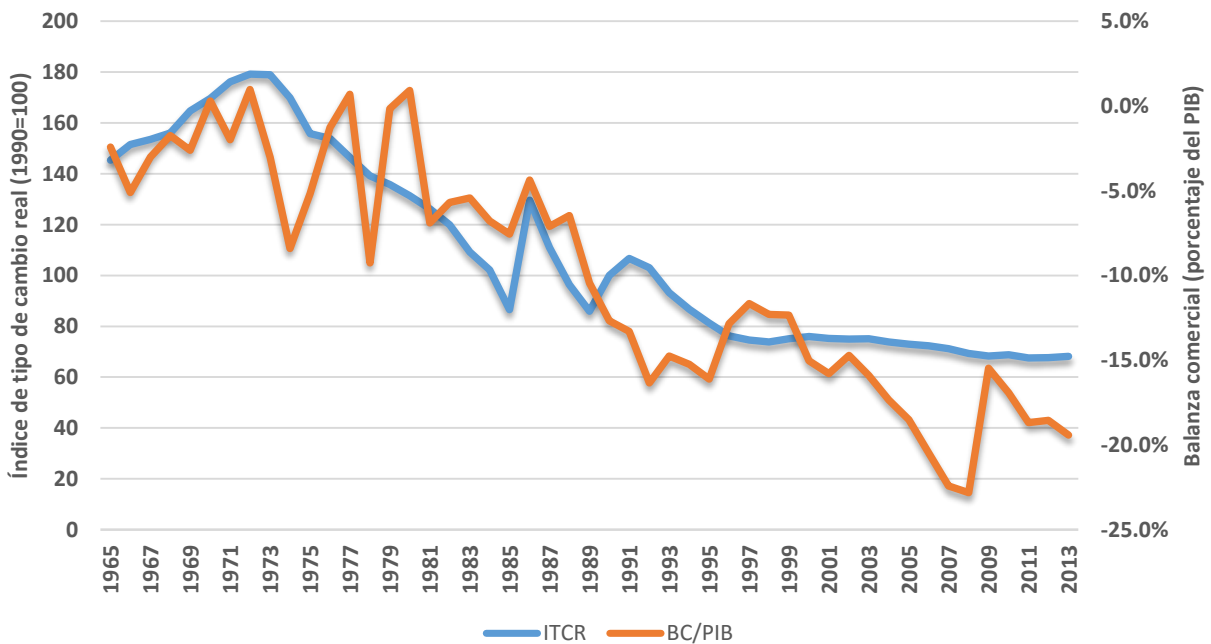
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Las remesas se han convertido en un importante factor equilibrador de la macroeconomía salvadoreña, en el sentido de sustentar el excesivo consumo interno y externo de los hogares y del sector público, por lo que fortalecen el ahorro nacional de la economía para financiar la inversión. A su vez, han ofrecido estabilidad al sistema financiero, sin mencionar que reducen abrumadoramente el déficit crónico de la cuenta corriente producido por la balanza comercial

estructuralmente deficitaria. Adicionalmente, Segovia (2002) destaca consecuencias sociales como una reducción de la pobreza, ya que los hogares que reciben dichas transferencias son las familias de los deciles más bajos de la distribución del ingreso, lo que ha permitido reducir la desigualdad a nivel nacional.

Otra de las consecuencias de los flujos de remesas ha sido la apreciación real de la moneda debido a la relativa abundancia de divisas. La política de esterilización aplicada por el Banco Central desde 1993, el anclaje del tipo de cambio nominal –fijado permanentemente con la dolarización– así como el rumbo que la economía tomó hacia la terciarización y la primacía de los bienes no transables, han generado una pérdida gradual de la competitividad nacional, respecto a los principales socios comerciales, tal como se observa en el gráfico 12.

GRÁFICO 12: Índice de Tipo de Cambio Real (ITCR) y Balanza Comercial de El Salvador como porcentaje del PIB: 1965-2013



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva y WDI del Banco Mundial.

El índice de tipo de cambio real (ITCR) muestra un incremento relativo de los precios de los bienes transables nacionales respecto a los de Estados Unidos⁴⁰, por lo que las exportaciones

⁴⁰ Se tomó Estados Unidos como referente de los precios internacionales debido a que representa el principal socio comercial de El Salvador y su moneda es unidad de medida reconocida a nivel mundial, sin mencionar el estrecho lazo monetario ante la dolarización.

nacionales se han encarecido a lo largo del tiempo. Dicha pérdida de competitividad ha fortalecido el déficit crónico en la balanza comercial; además el ITCR representa un indicador con alto poder explicativo del comportamiento de la balanza comercial en El Salvador.

En general, la pérdida sistemática de competitividad se ve explicada por la baja productividad de los bienes transables en relación a los no transables (Cabrera, 2015). Por otro lado, la concentración de la estructura económica nacional en la producción de bienes con bajo contenido tecnológico, de bajo valor agregado e intensivos en mano de obra poco calificada, como la actividad agroexportadora y la maquila textil, restringe la capacidad de generar crecimiento sostenido y estable a través del sector externo.

2.4. APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR: 1990-2014

La política fiscal es uno de los instrumentos más importantes de política económica por medio del cual un gobierno puede intervenir en el desempeño económico de una nación a través de la captación de tributos y el destino del gasto gubernamental. El esquema de dolarización implementado en el país desde 2001 tuvo como una de sus principales consecuencias la reducción del margen de maniobra del gobierno ante la eliminación de la política monetaria y cambiaria. Por eso, es importante alcanzar estabilidad fiscal para alcanzar un desempeño macroeconómico satisfactorio, en donde los recursos del Estado sean utilizados de manera eficiente.

Asimismo, Fuentes y Tobar (2002) destacan la capacidad de la política fiscal de atenuar los ciclos económicos contractivos en un país. A continuación se realiza una breve recapitulación de las principales características de las finanzas públicas, con especial énfasis en el gasto gubernamental y la estructura de la deuda pública⁴¹.

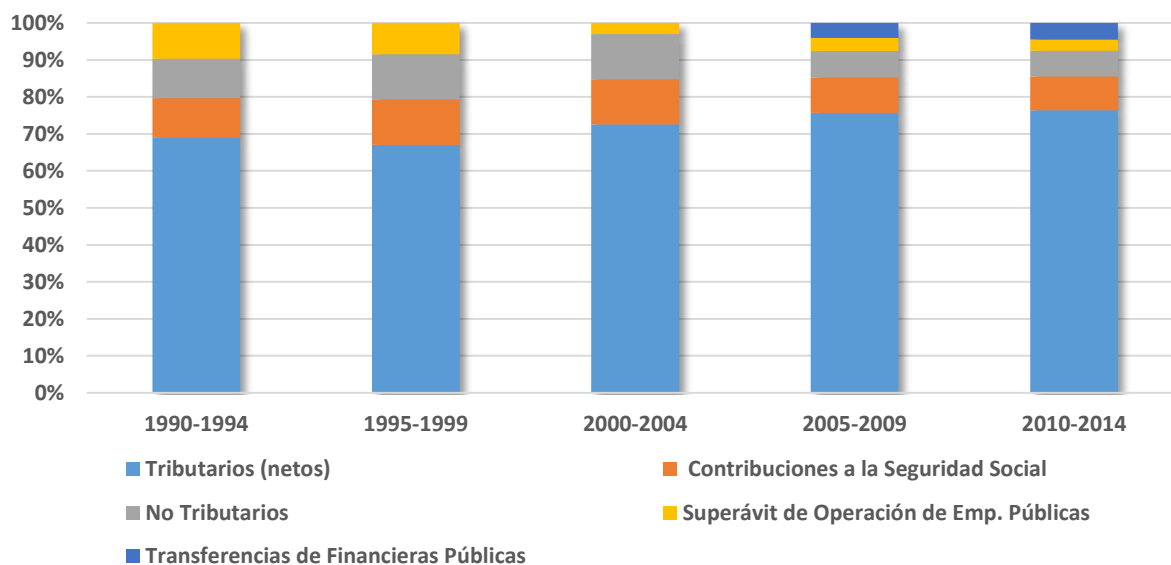
⁴¹ En general, la mayoría de cifras presentadas en este acápite corresponden al sector público no financiero (SPNF). Según el equipo técnico del Ministerio de Hacienda (MH) y del Banco Central de Reserva (BCR), dicha metodología es utilizada en El Salvador desde 1994 bajo los lineamientos del FMI. Algunas cifras anteriores a esos años fueron recalculadas por el BCR bajo este esquema de SPNF para ciertas variables fiscales. Sin embargo, antes de 1994 se calculaban únicamente las cifras del Gobierno Central y de las Instituciones Descentralizadas, consolidadas como gasto del sector público total. Por tanto, la utilización de cifras del SPNF o de Gobierno Central responde a la disponibilidad de datos y a la posibilidad metodológica de comparar distintas series a lo largo del tiempo.

2.4.1. La evolución de los ingresos fiscales en El Salvador

La composición de los ingresos totales percibidos por el Estado ha cambiado durante los últimos 35 años. La introducción del IVA⁴² en 1993 ha tenido una fuerte incidencia en la recaudación tributaria ya que, según los registros estadísticos, hasta 1987, la recaudación tenía como componente principal los impuestos a la exportación y aranceles. En 1994, el IVA ya aportaba el 63% de la recaudación de los impuestos indirectos, y para el año 2010 su aportación fue del 79%. Asimismo se simplificaron los impuestos directos al reformar el impuesto sobre la renta y eliminar el impuesto al patrimonio.

La mayor proporción de ingresos fiscales es representada por la partida de ingresos corrientes. En el gráfico 13 se presenta la estructura consolidada por quinquenio del total de ingresos corrientes percibidos por el SPNF. El primer aspecto destacado es la rigidez que presenta el lado de los ingresos del Estado, pues la mayor proporción de ingresos es representada por la captación de tributos, tal como ocurre con la mayoría de países latinoamericanos.

GRÁFICO 13: Estructura de los Ingresos Corrientes del SPNF en El Salvador: 1990-2014



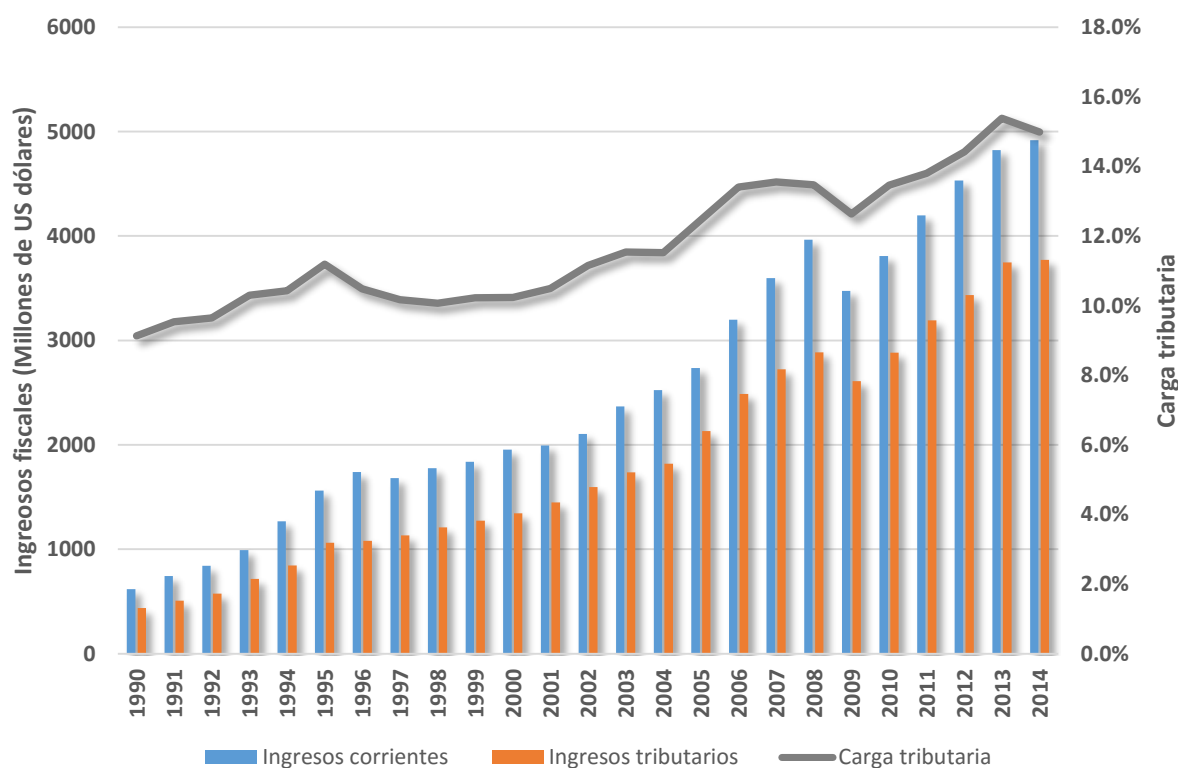
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

⁴² Inicialmente este impuesto era equivalente al 10%; sin embargo, en 1995 se incrementó su alícuota a 13%

Los ingresos tributarios pasaron de representar el 68% para el quinquenio 1990-1994 al 76% para el quinquenio 2010-2014. Por otro lado, dado el enfoque de esta investigación, es importante destacar la pérdida de participación relativa del superávit percibido por las empresas públicas. Dichas utilidades representaban el 9.7% de los ingresos corrientes en el primer quinquenio del período analizado; mientras que en los últimos cinco años equivalió únicamente al 3% del total. Dicha cifra ofrece una aproximación a la exclusión del Estado en formar parte de la actividad económica a través de empresas públicas.

También resulta pertinente evaluar el comportamiento del monto absoluto de los ingresos corrientes y la captación de tributos a lo largo de los últimos 25 años. En el gráfico 14 se confirma que una gran cantidad de dichos ingresos son percibidos a través de la captación de tributos, los cuales han incrementado absolutamente a lo largo del tiempo. En el año 2014, estos representaron el 76.7% de los ingresos corrientes.

GRÁFICO 14: Evolución de los Ingresos Corrientes, Ingresos Tributarios y Carga Tributaria del SPNF en El Salvador: 1990-2014
(Millones de US dólares corrientes y como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Asimismo, se observa la evolución moderada de la carga tributaria. Uno de los puntos de inflexión relevantes se observa en 1995, período en que se alcanzó la carga tributaria más alta de la década de los noventa (11.2%), pues se debe recordar que en este año el IVA incrementó tres puntos porcentuales. En los años posteriores la captación relativa de tributos respecto al PIB se redujo como consecuencia de la desaceleración del crecimiento nacional y el impacto de fenómenos naturales en la actividad económica.

Alvarado y Cabrera (2013) destacan los períodos 2004-2007 y 2010-2012 por la implementación de reformas fiscales enfocadas a incrementar los ingresos tributarios. Entre 2004 y 2007 se desarrollaron reformas administrativas para reducir la evasión y elusión fiscal, a través de la simplificación aduanera. Entre 2010 y 2011 se ejecutaron reformas como la simplificación del impuesto sobre la renta para asalariados, el incremento hasta el 30% de dicho impuesto para las personas naturales y jurídicas, según los rangos de ingresos, a fin de obtener una mayor cantidad de ingresos.

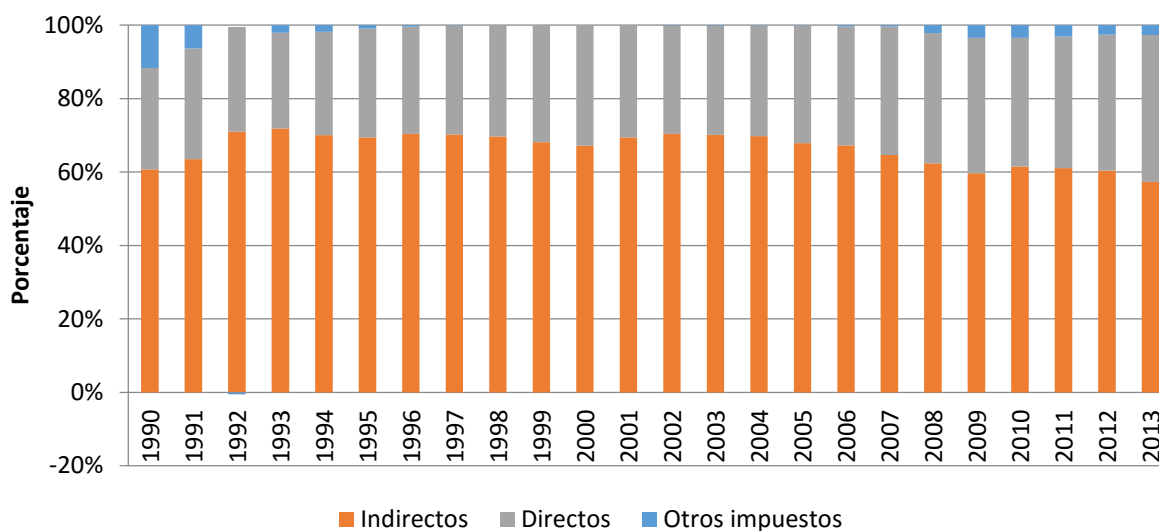
Sin embargo, pese a los esfuerzos por incrementar la carga tributaria, esta únicamente incrementó un punto porcentual entre 2012 y 2013. Además, el 15.4% de carga tributaria registrada en 2013 estuvo por debajo del promedio latinoamericano reportado para ese mismo año (21.3%), evidenciando la débil capacidad del Estado de captar ingresos a través de impuestos, lo cual es un factor altamente explicativo de la necesidad de recurrir a montos de endeudamiento cada vez mayores.

Históricamente la estructura tributaria salvadoreña ha presentado un patrón regresivo, en el sentido de basarse fundamentalmente en la captación de impuestos indirectos. En la década de los setenta, los impuestos indirectos representaban en promedio el 72% de los ingresos tributarios. Dichos impuestos indirectos eran una serie de tributos específicos al consumo con alícuotas diferenciadas. En la década de los noventa, todos estos impuestos se simplificaron con un único impuesto al valor agregado. Sin embargo, el gráfico 15 muestra que la regresividad del sistema tributario ha permanecido en los últimos 25 años, ya que en promedio los impuestos indirectos han representado el 66.5% de la captación total de tributos.

En 1993 se registró una proporción de 71.8% de impuestos indirectos, la cifra más alta del período analizado. Sin embargo, desde 2002 se registra una leve tendencia al incremento de la participación de los impuestos directos en la base tributaria total, perturbada levemente por la crisis económica y financiera en 2009. Del año 2000 hasta el 2013, la participación de los impuestos directos ha incrementado de 32.8% hasta el 40%, respectivamente. Solo de 2010

al 2013, el peso de los impuestos directos incrementó en 5 puntos porcentuales, lo cual es explicado por los esfuerzos de las reformas fiscales por incrementar la progresividad de los ingresos tributarios. No obstante, aún se deben realizar esfuerzos por mejorar la estructura tributaria nacional, tanto en su eficiencia de recaudación como en la calidad del diseño de los impuestos.

GRÁFICO 15: Composición de los Ingresos Tributarios recaudados por el Gobierno Central en El Salvador: 1990-2013
(Porcentaje de los impuestos tributarios)



Nota: La CEPAL engloba en la categoría "otros impuestos" todos aquellos tributos que no pueden ser catalogados bajo los criterios de impuestos directos o indirectos. Se observa que en 1990 estos representaban cerca del 10% del total. Su progresiva reducción se debe a la simplificación de la estructura tributaria ejecutada en años posteriores.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CEPAL.

Otro de los principales problemas de la estructura tributaria vigente es la evasión de impuestos. Estimaciones propias englobadas en el anexo 11 permiten corroborar que la evasión fiscal del IVA ha ido disminuyendo moderadamente. La alícuota efectiva registrada en el 2000 es de 5.8%, mientras que la de 2013 es de 7.8%, con lo que se va acercando poco a poco a la alícuota teórica del 13%. Trigueros (2015) atribuye dicha diferencia a la existencia del sector informal. Arias (2015), en cambio, plantea que dicha discrepancia es producto de la continua evasión fiscal que resta recursos al Estado para poder percibir una mayor recaudación. Ante estas opiniones contrapuestas, se destaca la importancia de cuantificar los costos en que incurre el Estado por dejar de percibir dichos ingresos. Sin embargo, el análisis de las

consecuencias de la evasión, elusión y gasto tributario sobrepasan los objetivos propuestos por esta investigación.

2.4.2. Análisis del gasto público en El Salvador

De acuerdo con el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), el gasto público debería proporcionar bienes y servicios de calidad a toda la sociedad; si se cumple este objetivo, el gasto fiscal tendría un impacto positivo en superar los obstáculos al desarrollo la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. En el caso particular de la economía salvadoreña, el cumplimiento de este objetivo es de fundamental importancia, dado el poco margen de maniobra gubernamental ante la carencia de política monetaria y cambiaria, y en el caso de la política de ingresos fiscales, la falta de responsabilidad fiscal del gran capital salvadoreño, que dificulta la implementación de una reforma tributaria integral⁴³ y la ejecución de medidas que permitan aumentar la recaudación fiscal⁴⁴

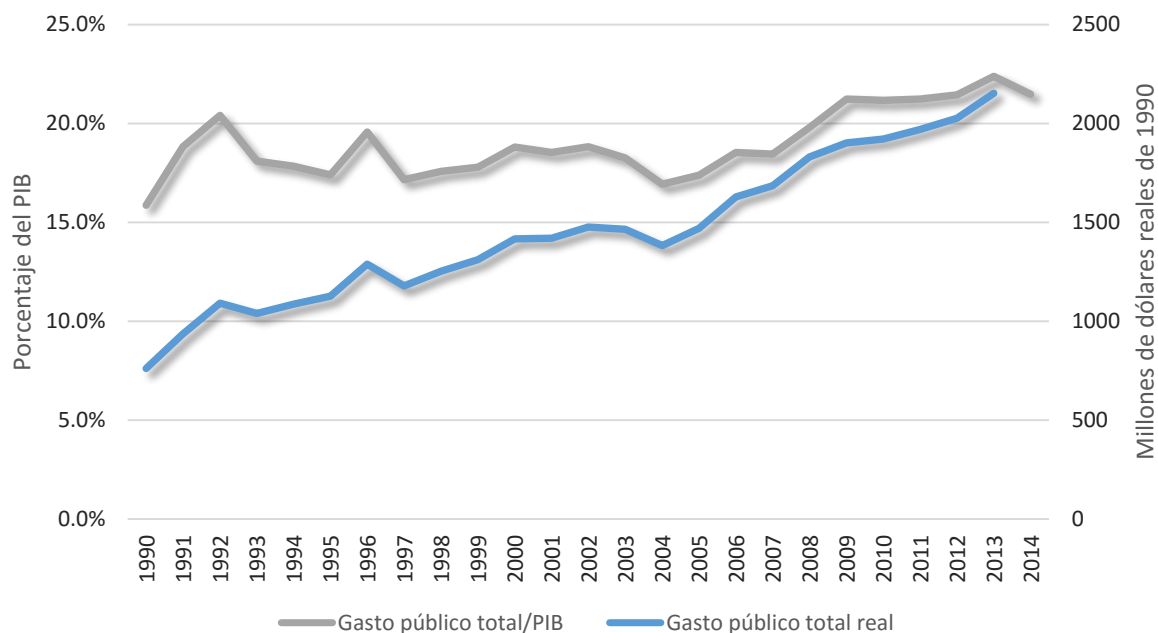
En este sentido, en una primera aproximación a las transformaciones que debe de sufrir el gasto público salvadoreño para garantizar el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico, es pertinente partir de la caracterización del gasto público en las últimas décadas, así como de sus componentes y relación con otras variables de interés de política fiscal.

Según datos del BCR, el gasto del sector público no financiero entre 1990 y 2014 ha oscilado entre el 15% y 22% del PIB, alcanzando el punto más alto en 2013 con 22.5% del PIB y manteniéndose para el año 2014 en 21.5%. Además, como se evidencia en el gráfico 16, la tendencia del gasto ha sido al alza desde 1990; sin embargo, pueden observarse tres momentos a lo largo del período de estudio. El primero entre 1990-1995, en donde el gasto crece aceleradamente, en promedio 8.4% a lo largo de los cinco años.

⁴³ Reacción ANEP ante propuesta reforma tributaria: el presidente afirma que para generar mayores ingresos al fisco la única solución es un crecimiento económico superior al 4%. Ver noticia en LPG: <http://www.laprensagrafica.com/2014/05/21/anep-cuestiona-legalidad-de-reforma-tributaria>

⁴⁴ La reacción de los empresarios ante la publicación por parte del Ministerio de Hacienda de los deudores al fisco año 2015: ANEP denuncia al gobierno por publicación de lista. Ver noticia en Contrapunto: <http://www.contrapunto.com.sv/economia/coyuntura/anep-denuncia-a-hacienda-por-publicacion-de-deudores>

GRÁFICO 16: Gasto real del Sector Público no Financiero Total y como porcentaje del PIB en El Salvador: 1990-2014



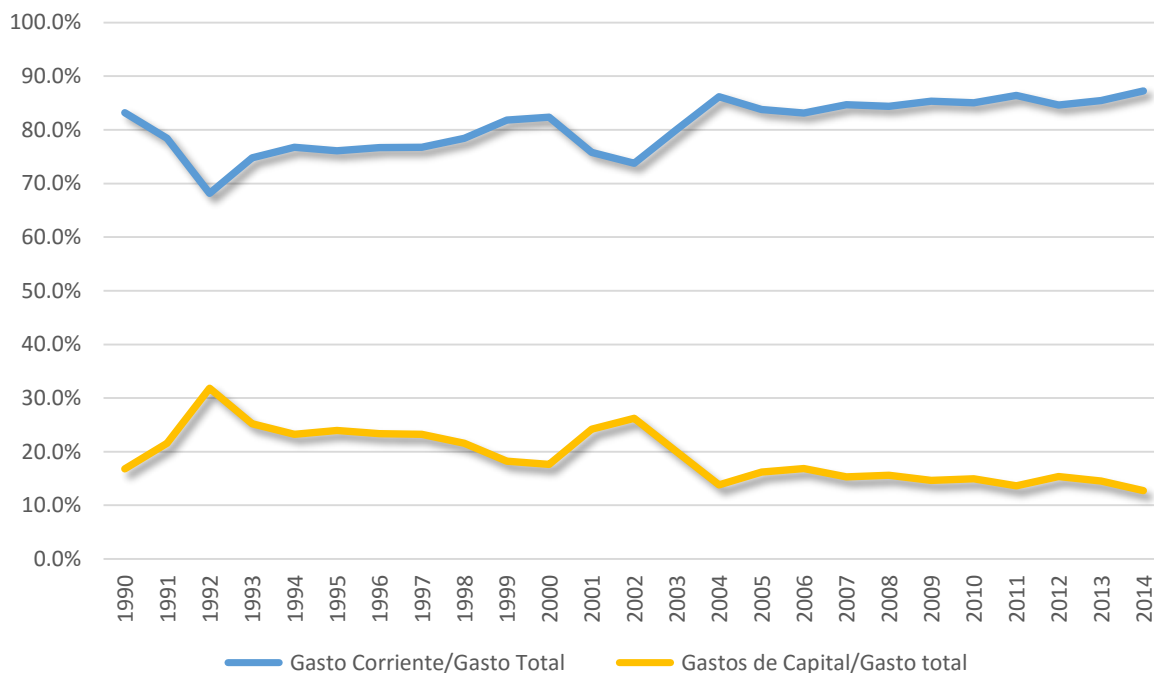
Nota: Gasto público total real deflactado con el índice de precios implícito.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

A partir de 1995 si bien el gasto continuó incrementando, lo hizo en menor proporción hasta el año 2004, en donde se observó que los aumentos del gasto se hacen más acelerados, manteniendo la tendencia hasta 2014. La tasa de crecimiento promedio entre 1995-2004 fue de 2.3% mientras que la tasa de crecimiento promedio del período 2004-2013 se mantuvo en 5%, lo que implica un aumento en promedio de 2.8 puntos porcentuales. Por su parte, la tendencia creciente de la relación gasto/PIB en las últimas décadas puede explicarse mayormente por incrementos en el gasto corriente que en el gasto de capital.

Al analizar la composición del gasto según su clasificación económica (véase el gráfico 17) se observa que el gasto corriente históricamente ha representado entre el 70% y 90% del total de gasto público, mientras que el gasto de capital ha representado entre el 10% y 30% del gasto total. En el año 2014, el gasto corriente alcanza su mayor punto (aproximadamente 90% del gasto total) mientras que el gasto de capital disminuye hasta el 10% del total del gasto público. Como se evidencia, el aumento de la relación gasto público total respecto al PIB se debe en mayor medida a incrementos en el gasto corriente, la cual es una tendencia que se observa desde la época posguerra.

GRÁFICO 17: Composición del gasto total en gasto corriente y gasto de capital en El Salvador: 1990-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Para analizar la variación de la composición del gasto de forma más específica, en la tabla 3 se presenta información de las tasas de crecimiento del gasto promedio por quinquenio y de los últimos cuatro años. De esta forma, es posible identificar que el gasto corriente creció de forma más acelerada en el quinquenio 2005-2009 a una tasa promedio de 9.6%, mientras que el quinquenio 2000-2004 es el período en donde más disminuyó el crecimiento del gasto de capital llegando incluso a decrecer a una tasa promedio de -6.5%. Como era de esperarse, el quinquenio 1990-1994 registra la tasa más alta de crecimiento de gasto de capital (18.5%); sin embargo, esta tendencia se ve revertida fuertemente en el segundo quinquenio de los noventa, disminuyendo hasta una tasa promedio de -3%.

Una de las principales críticas a la política de endeudamiento es que en los últimos años el gobierno ha incrementado el gasto corriente por encima del gasto de capital. Por ejemplo, se afirma que el aumento en el gasto corriente corresponde a una política que prioriza la visión de corto plazo por sobre el largo plazo, pues *“la mayor parte del dinero se está usando en gasto corriente, que no le está retribuyendo en nada al Estado y, que por el contrario, le está haciendo pagar más intereses”* (Trigueros, citado en Molina, 2015b).

TABLA 3: Tasa de crecimiento promedio del gasto corriente y gasto de capital por quinquenio 1990-2014

Tasa de crecimiento promedio por quinquenio	Gasto corriente real	Gasto de capital real
1990-1994	7.1%	18.5%
1995-1999	5.8%	-3.0%
2000-2004	0.5%	-6.5%
2005-2009	9.6%	5.4%
2010-2013*	3.0%	2.2%

Nota: *Datos disponibles hasta el año 2013, la tasa de crecimiento corresponde a un período de cuatro años.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva.

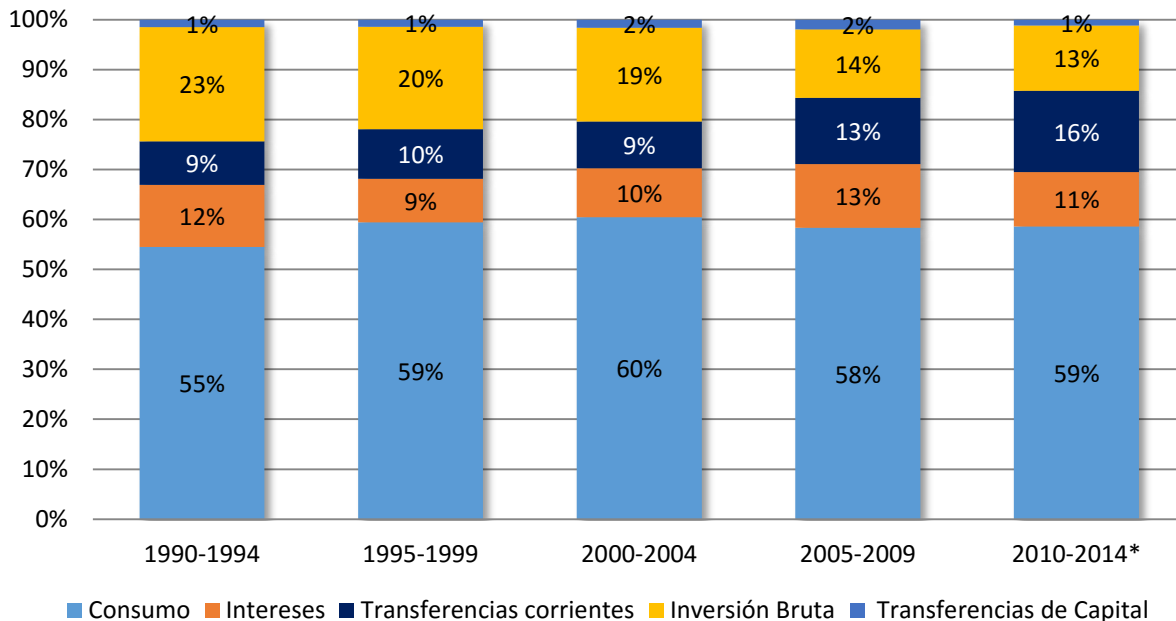
La afirmación anterior tiene consecuencias fundamentales de política pública, señalando que una solución evidente al problema fiscal es la reducción del gasto corriente, ya que no genera beneficios a la economía salvadoreña. Esta propuesta es una solución viable y preferible a una política de ingresos vía aumento de impuestos, dada la baja inversión privada existente en El Salvador, necesaria para la generación de crecimiento económico. Antes de aceptar estas conclusiones, es fundamental identificar qué rubros componen el gasto corriente en El Salvador, de forma que sea posible identificar si efectivamente el gasto corriente “*no retribuye en nada al Estado*”.

En este sentido, en una primera aproximación se analiza la composición quinquenal del gasto corriente en consumo, intereses y transferencias corrientes; y del gasto de capital en inversión bruta y transferencias de capital (véase gráfico 18). En primer lugar se identifica que el consumo y transferencias corrientes han incrementado proporcionalmente de período a período, mientras que la inversión bruta y transferencias de capital han disminuido en su participación. Para cada período el consumo promedio ha superado en gran proporción al resto de gastos, oscilando entre el 50 y 60% del total de gasto público, siendo el lustro 2000-2004 el que registró la mayor proporción de gasto promedio en consumo. Por su parte, el gasto en intereses ha oscilado entre 10% y 13%, siendo el quinquenio 2005-2009 el que registró el mayor nivel de gasto promedio en intereses.

Las transferencias corrientes registran un comportamiento al alza desde 1990, estableciéndose en un promedio de 16% del total del gasto público en el período 2010-2014, siendo este el valor más alto registrado en el tiempo contemplado en el análisis. Por último, en

contraposición al consumo, la inversión bruta ha constituido para cada quinquenio menos del 20% del total del gasto público promedio, exceptuando el quinquenio 1990-1995 en donde se observa un nivel de inversión bruta promedio de 23%. Este último dato se explica coyunturalmente por el incremento que tuvo la inversión pública en labores de reconstrucción posbélica.

GRÁFICO 18: Rigidez del gasto público del SPNF: Composición promedio del gasto por actividad económica en El Salvador: 1990-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Los resultados anteriores evidencian que históricamente casi la mitad del gasto público ha sido designado a actividades de consumo y menos del 20% ha sido enfocado en actividades de inversión. Al analizar en la tabla 4 cómo fue cambiando la composición del gasto mediante tasas de crecimiento promedio por período, es posible identificar que el quinquenio 1990-1995 registra los mayores niveles de crecimiento de consumo, seguido por el quinquenio 1995-2000. De igual forma el quinquenio 1990-1995 registra la mayor tasa de crecimiento promedio de inversión bruta (19.2%) y de pago de intereses (9.9%). Un hecho importante es que la tasa de crecimiento promedio de la inversión bruta se desplomó en el siguiente período, pasando a una tasa de -0.4% promedio anual en el período 1995-2000.

TABLA 4: Crecimiento promedio del gasto público real del SPNF por clasificación económica en El Salvador: 1990-2014

Quinquenio	Consumo	Intereses	Transferencias corrientes	Inversión Bruta	Transferencias de Capital	Gasto público total
1990-1994	5.8%	9.9%	12.5%	19.2%	10.7%	9.3%
1995-1999	5.6%	-0.9%	13.4%	-0.4%	-29.6%	3.9%
2000-2004	1.4%	10.4%	-12.6%	-5.6%	-13.4%	-0.6%
2005-2009	4.1%	5.3%	27.6%	4.3%	1.2%	6.6%
2010-2013*	3.8%	3.0%	5.5%	3.0%	1.6%	3.9%

Nota: Información disponible hasta 2014, la tasa promedio del último período corresponde a un período de 4 años.

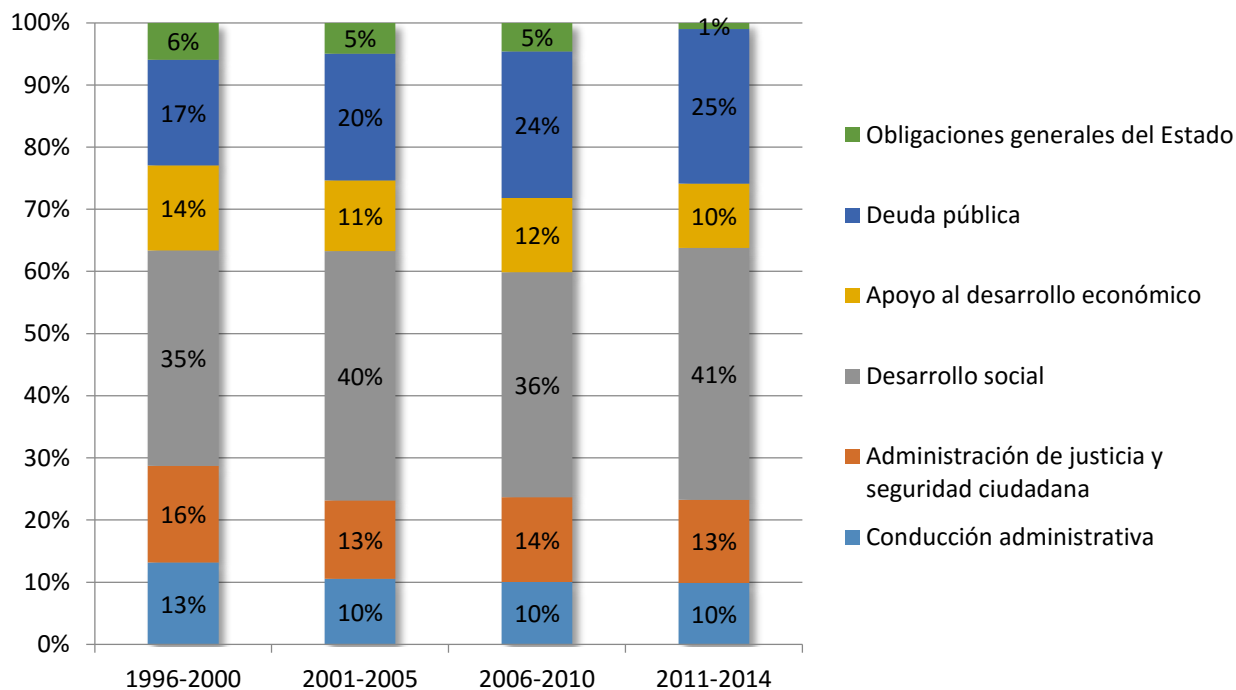
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Por su parte, en los últimos cuatro años, la inversión bruta se ha mantenido en un promedio de 3% anual, mientras que la tasa de crecimiento promedio del consumo se mantiene en 3.8%. El pago de intereses ha crecido 3% en los últimos cuatro años, un porcentaje menor al crecimiento promedio registrado en los períodos anteriores. A pesar de estas pequeñas diferencias, la distribución del gasto público durante el modelo neoliberal se ha mantenido bastante estable, incluso con la llegada al poder del partido FMLN en 2009; como señala el PNUD (2013: 70) con respecto a las asignaciones presupuestarias: *“son el reflejo más concreto de las apuestas reales y no retóricas de los gobiernos”*.

En una segunda aproximación, se analiza el gasto público del gobierno central de acuerdo a su funcionalidad, esto permite identificar la participación del gasto social⁴⁵ en el gasto público, presentado en el gráfico 19. A lo largo del período de estudio, se identifica que el gasto en desarrollo social representa la mayor proporción en cada quinquenio, llegando a ser aproximadamente el 40% del total del gasto en el período 2011-2014. Por su parte, en segundo lugar se ubica la deuda pública, que ronda alrededor del 20% del gasto promedio en los últimos dos quinquenios. Los gastos en administración de justicia y seguridad ciudadana han disminuido, así como el gasto en conducción administrativa y obligaciones generales del Estado (ambos respecto al gasto promedio total de cada período).

⁴⁵ El gasto denominado “desarrollo social” incluye los rubros: Presidencia de la República, ramo de relaciones exteriores, ramo del interior, ramo de educación, ramo de salud pública y asistencia social, ramo de trabajo y previsión social, ramo de vivienda y desarrollo urbano y transferencias generales del Estado.

GRÁFICO 19: Composición del gasto por área de gestión del Gobierno Central de El Salvador: 1996-2014



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda (varios años).

Al analizar los datos del sector público no financiero se identifica que el porcentaje que se invierte en desarrollo social es aproximadamente igual al gasto que realiza el gobierno central. En la tabla 5 se observa la desagregación del gasto en desarrollo social del sector público no financiero para tres años en específico, 2004, 2009 y 2014.

En primer lugar es posible identificar que el gasto en desarrollo social como proporción del gasto total ha disminuido en un punto porcentual en los últimos diez años. El ramo que concentra la mayor cantidad de gasto en el año 2014 es el Ramo de Educación, que si bien ha incrementado un poco respecto a 2004, ha disminuido respecto al año 2009 en 3.2 puntos porcentuales. En segundo lugar se encuentra el Ramo de Trabajo y Previsión Social, que ha disminuido su participación a comparación del año 2004, en donde representaba el 29.3% de la totalidad del gasto, mientras que en 2014 representa el 24.1%.

En tercer lugar se ubica el Ramo de Salud, que ha incrementado su participación en el gasto de 2004 a 2009 en tres puntos porcentuales, representando el 18.1% de la totalidad del gasto en desarrollo para 2014. Por su parte, el ramo al que se designa menor gasto social es el

Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, que en 2014 concentra el 1.2%, del total del gasto, disminuyendo 1.8 puntos porcentuales respecto a 2004.

TABLA 5: Gasto en desarrollo social del SPNF en El Salvador: 2004, 2009 y 2014

Desagregación Gasto en Desarrollo Social	2004	2009	2014
Presidencia de la República	3.9%	3.6%	4.4%
Ramo de Hacienda	10.7%	8.3%	8.3%
Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial	8.0%	9.2%	10.6%
Ramo de Educación	28.2%	32.8%	29.5%
Ramo de Salud	15.1%	17.6%	18.1%
Ramo de Trabajo y Previsión Social	29.3%	23.6%	24.1%
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	3.0%	0.6%	1.2%
Obligaciones y Transferencias Generales del Estado	1.4%	4.0%	3.7%
Ramo Relaciones Exteriores	0.1%	0.1%	0.0%
Entidades Autónomas Municipales	0.1%	0.1%	0.0%
Ramo de Economía	0.0%	0.1%	0.0%
Desarrollo Social/Gasto Total	41.3%	38.0%	40.3%
Desarrollo Social/PIB	9.9%	12.0%	12.6%

Nota: Entidades autónomas municipales no existe en 2014. Ramo de economía disponible únicamente en 2009.

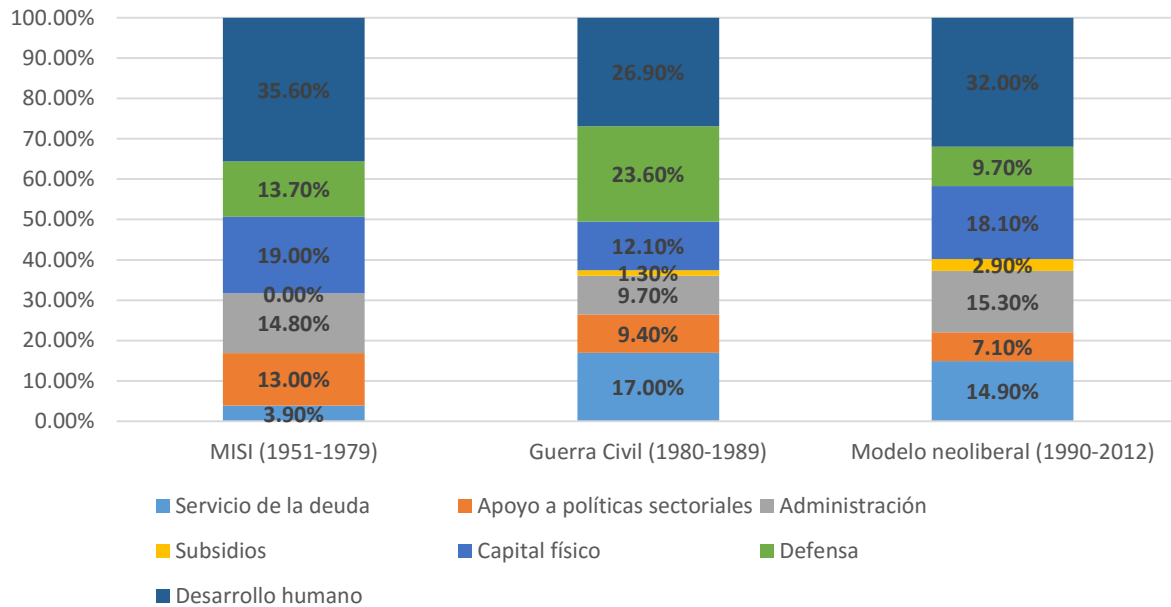
Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda (varios años).

De forma general, el gasto en desarrollo social como proporción del PIB ha incrementado levemente pasando de 9.9% en 2004 a 12% en 2009, a 12.6% del total del gasto público del SPNF en 2014. Al considerar la cantidad de años, es una proporción bastante baja, dados los grandes compromisos en materia de desarrollo que aún están pendientes en el país. Para un análisis más específico del cambio en la funcionalidad del gasto público a lo largo de la historia, en el gráfico 20 se presenta la distribución por rubro del gasto del sector público no financiero en los últimos dos modelos económicos y a lo largo de la guerra civil.

Durante el modelo ISI existió una fuerte inversión pública de apoyo en infraestructura, de tal manera que el porcentaje del gasto público en capital físico representó en promedio el 19% del gasto público total. Asimismo, el gasto de apoyo a políticas sectoriales alcanzó el 13%, su

máximo histórico con respecto al resto de modelos, ya que disminuye a 9.4% durante el periodo de la guerra y a 7.1% en el modelo neoliberal actual.

GRÁFICO 20: Rubros del gasto por períodos históricos como porcentaje del gasto público total en El Salvador



Fuente: Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador.

Si se revisa la tasa de crecimiento del PIB promedio se puede ver que también ha presentado variaciones entre cada modelo y la guerra, teniendo en el modelo ISI una tasa del 4.71%, disminuyendo en la guerra a un nivel de crecimiento de -1.95% por año y llegando a un 3.21% promedio en la actualidad. Por tanto, es posible identificar que distintas tasas de crecimiento han acompañado a distintas composiciones del gasto público.

Las políticas sectoriales en el modelo neoliberal sufrieron cambios especialmente en el ramo de Agricultura y Ganadería, en donde el gasto disminuyó del 8% durante el ISI al 1% del gasto público total. Por su parte, el gasto en el Ministerio de Economía se recuperó con respecto al conflicto; sin embargo, el gasto público en el modelo vigente se encuentra enfocado en subsidios al consumo con un enfoque remedial al ingreso a diferencia del incentivo a la industria que tenía durante la vigencia del ISI (PNUD, 2013).

Los subsidios han alcanzado el mayor nivel histórico en el modelo neoliberal, al representar el 2.9% del gasto público, de igual manera los gastos administrativos se encuentran en 15.3%.

La inversión en capital físico alcanzó niveles similares a los del modelo ISI ubicándose en 18.1%, mientras que el pago al servicio de la deuda se encuentra en niveles similares al gasto administrativos con 14.9%.

Por el lado del desarrollo humano⁴⁶, en el modelo actual no se ha alcanzado la proporción de gasto implementado en el modelo ISI; actualmente el gasto en desarrollo humano se estima en promedio en 32% del total de gasto público. Este rubro es fundamental, ya que el gasto total en educación del SPNF representa únicamente un 3% del PIB, muy por debajo de países como Costa Rica que en 2013 registraba un gasto en educación de 6.3% del PIB (Banco Mundial, 2015).

Se considera que la educación y formación de competencias poseen un papel fundamental en el desarrollo de los países ya que genera mayor bienestar, inclusión social y progreso económico (OCDE, CAF y CEPAL, 2015). De esta forma, los niveles de inversión pública en educación pueden explicar en parte las debilidades en los sistemas educativos de los países. Como se observó anteriormente, el gasto en educación es un componente fundamental dentro del gasto en desarrollo social, sin embargo, para una mejor perspectiva es pertinente comparar el gasto público en educación con algunos países de la región.

En el gráfico 21 se observa que para el año 2012, los niveles de inversión en educación de El Salvador son de los más bajos de América Latina, incluso por debajo de Guatemala y muy por debajo de los niveles de inversión de los países de la OCDE con menor PIB per cápita en 1990, quienes relativamente ejecutaban más del doble de inversión (68%) que la del país (32%).

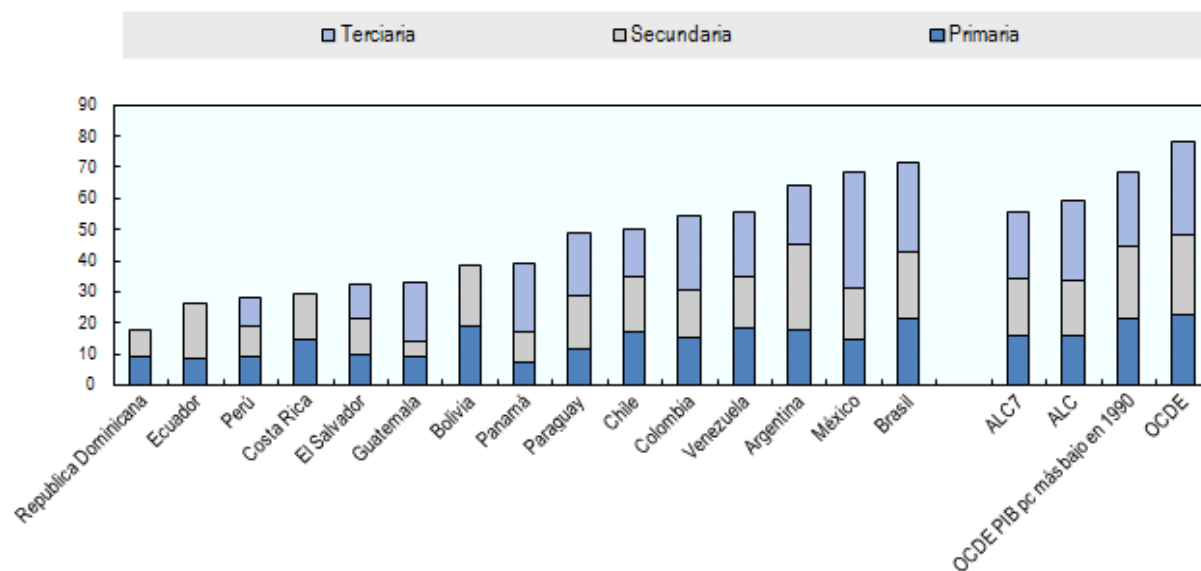
Como se evidencia, el gasto en educación es parte fundamental del gasto en desarrollo social, que representa aproximadamente el 41% del gasto total del SPNF. Con este análisis simplista (enfocado en educación, habría que profundizar en el tema de salud, trabajo, entre otros) se puede cuestionar la postura que afirma que el gasto corriente no retribuye nada al Estado y que los programas sociales son políticas de corto plazo, ya que una buena parte del gasto corriente es destinada a gasto social.

Además, se puede concluir que la estructura del gasto público en El Salvador posee una fuerte rigidez, la cual está altamente correlacionada a la baja recaudación de ingresos y las

⁴⁶ Gasto en salud y educación, según el PNUD (2013)

dificultades políticas de realizar una reforma fiscal integral. Por otro lado, tal como se abordará posteriormente, también existe un componente eminentemente político e ideológico que influye en las decisiones económicas en cuanto al destino de los recursos del Estado.

GRÁFICO 21: Gasto público en educación por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, 2012.



Nota: Los países de América Latina y el Caribe incluidos son los 15 países con mayor PIB en USD corriente en 2011 en los cuales hay datos disponibles. ALC7 son las 7 economías más grandes de América Latina y el Caribe en términos de PIB. Para República Dominicana, Ecuador, Costa Rica y Bolivia, no hay datos disponibles de educación terciaria. Para Honduras, no hay información de educación secundaria. Los países de la OCDE con menor PIB per cápita en 1990 son Chile, República Checa, Estonia, Hungría, Corea, México, Polonia, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: OCDE, CAF y CEPAL (2015).

2.4.3. La evolución de la deuda pública en El Salvador

Un tercer componente fundamental de las finanzas de un país es la política de endeudamiento que adquiere un Estado. Desde los años noventa, la deuda pública total⁴⁷ ha presentado distintos niveles como porcentaje del PIB y distinta composición. Con respecto a este último

⁴⁷ Incluye al Sector Público No Financiero, Sector Público Financiero y Banco Central de Reserva.

elemento, la deuda externa pasó de representar el 70.1% de la deuda total en 1991 a 57.1% en 2014, mientras que la deuda interna el 29.9% y el 42.9%, respectivamente.

Además, la clasificación según el vencimiento de los préstamos vigentes a mayo 2015 (Ministerio de Hacienda, 2015) refleja que el 12% de la deuda del SPNF posee plazos entre uno y cinco años, 26% se encuentra entre seis y diez años, 46% se ubica entre once y veinte años, mientras que el restante 16% tiene un plazo mayor de 20 años. En suma, 52% de la deuda se encuentra ubicada a plazos mayores de 11 años. De acuerdo con Arias (2012) existen dos problemáticas principales con el alto nivel de deuda de largo plazo: la tasa de interés de los préstamos es mayor, por lo que el gasto en servicio de deuda aumenta y, además, disminuye la capacidad de maniobra del gobierno para convertir deuda de corto plazo en deuda de largo plazo en caso de necesitarse, pues la mayoría ya se encuentra en esta última clasificación.

En este apartado se presenta cómo la reestructuración de la deuda de corto a largo plazo ha sido un factor estructural del funcionamiento del Estado desde los años noventa a través de ciclos; además, se profundizará en los niveles de deuda, su relación con distintas variables macroeconómicas y las medidas tomadas en los últimos años para su reducción, principalmente a través del Acuerdo *Stand-By* (SBA, por sus siglas en inglés) con el FMI.

2.4.3.1. Ciclos de reestructuración de deuda

Desde 1995 se ha generado un ciclo de reestructuración de deuda de las Letras del Tesoro (LETES) a deuda de mediano y largo plazo (FUNDE, 2013b) que se muestran en el gráfico 22. La emisión de LETES representa títulos de deuda de corto plazo que el Ministerio de Hacienda tiene la facultad de generar para solventar problemas de liquidez de caja. Esta deuda debe amortizarse inmediatamente se presenten superávit de caja fiscal. Sin embargo, dado que los problemas de iliquidez se han convertido en un problema estructural⁴⁸, se genera un ciclo de reestructuración acumulada de LETES cuando el saldo es elevado, convirtiéndola en deuda de mediano o largo plazo a través de la emisión de bonos. En el gráfico 22 también se logra

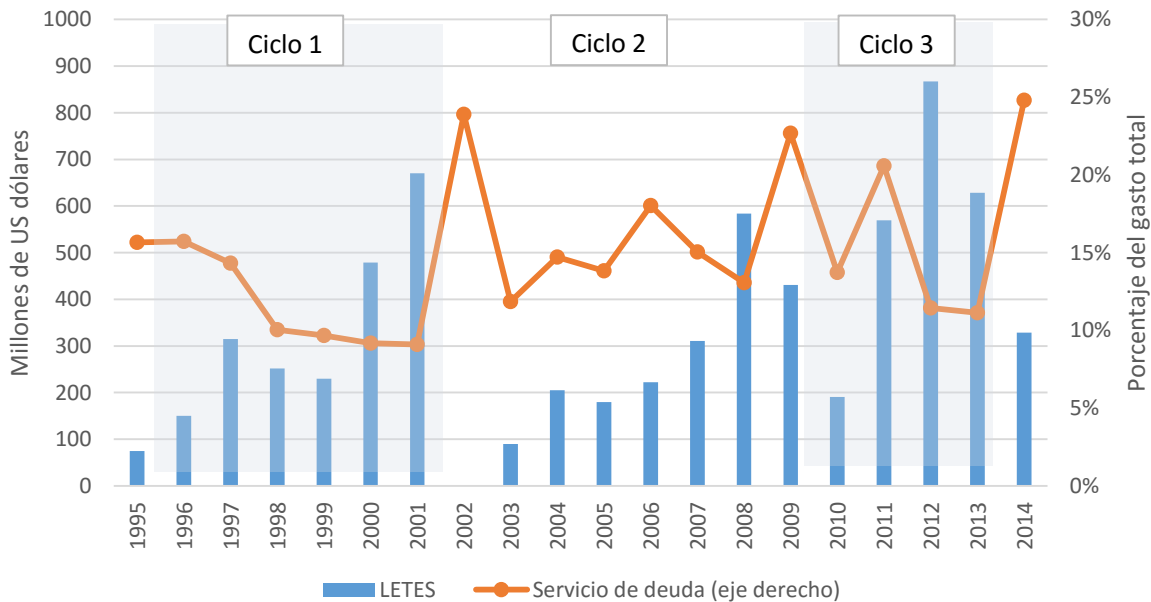
⁴⁸ FUNDE (2013b) señalan que en gran medida la necesidad de deuda de corto plazo se da por la maniobra política de presentar un presupuesto de nación desbalanceado que debe de ajustarse cada año a través de LETES.

observar cómo el nivel del que parte la deuda en LETES para cada inicio de ciclo es mayor, provocando que estos se vuelvan más cortos.

Además, el proceso de esta reestructuración de la deuda viene acompañada de un aumento considerable del gasto en servicio de la deuda, tal como se refleja en el gráfico 22, mostrando ciclos similares con uno (o dos) año(s) de rezago, en donde se cancela parcialmente la deuda en LETES. Así, se observa que para el año 2002, 2009-2010⁴⁹ y 2014, el gasto en servicio de la deuda como porcentaje del gasto total alcanzó los niveles máximos de los últimos 20 años, esos cuatro años coincidían con el final de un ciclo de transformación de LETES.

Para el caso particular del año 2014, el gasto en servicio de la deuda alcanzó 24.8% del gasto público total, es decir, casi una cuarta parte de las erogaciones públicas. El gasto en el pago de intereses de deuda representó el 7.4% y la amortización de la misma, el 17.4%. Esta cifra representa un costo de oportunidad de dirigir los fondos hacia otras áreas como desarrollo económico y gasto social, que podrían tener un mayor impacto en el nivel de crecimiento, variable que juega un rol importante en el nivel de deuda y déficit fiscal como se verá a continuación.

GRÁFICO 22: Relación entre ciclos de reestructuración de LETES y gasto público en servicio de la deuda en El Salvador: 1995-2014



Fuente: Elaboración propia con base en FUNDE (2013b), cifras del BCR y del Ministerio de Hacienda.

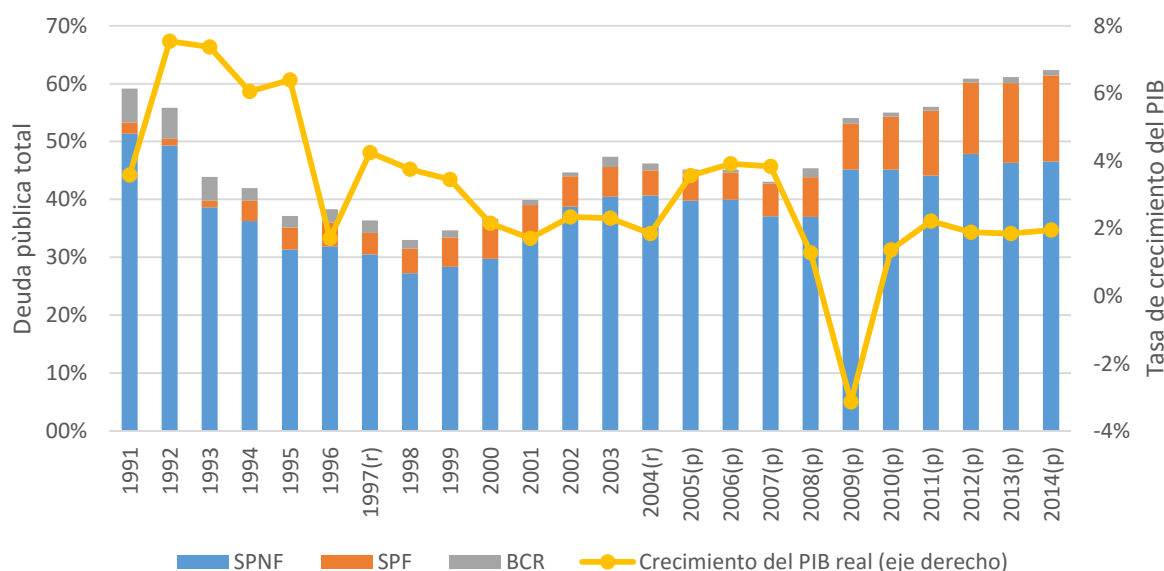
⁴⁹ Para el final del ciclo 2 se dieron dos disminuciones importantes de LETES del 2009 al 2009 y del 2009 al 2010.

2.4.3.2. El nivel de deuda en el modelo neoliberal y el Acuerdo *Stand-By*

En el gráfico 23 se observa que la deuda del Sector Público Financiero (SPF) adquirió mayor relevancia respecto al nivel que representaba en 1991, pasando del 3.3% de la deuda total, a 23.9% en 2014. Este aumento se debe a la presión que empezó a generar la deuda previsional luego de la privatización del sistema de pensiones en 1998 y el ajuste de pensiones que se realizó durante la administración de Saca en 2006, lo que también explica parcialmente el aumento de la deuda interna.

Al finalizar el conflicto armado, el nivel de la deuda pública total se encontraba arriba del 50% del PIB. Ante lo anterior y la postura neoliberal predominante, se generaron iniciativas desde el Estado para reducir la participación del mismo, de tal manera que la deuda tuvo una tendencia decreciente hasta 1998, año en que alcanzó el 33% del PIB, mínimo registrado durante todo el período neoliberal. Como se observa en el gráfico 23, esta reducción de la deuda vino precedida por altas tasas de crecimiento. A partir de 1998, salvo pequeñas excepciones y acompañado de bajas tasas de crecimiento, la deuda tuvo una tendencia creciente. Así, para el cierre del año 2014 alcanzó el máximo en los últimos 24 años, ubicándose en 62.4% del PIB.

GRÁFICO 23: Relación entre deuda pública total como porcentaje del PIB y crecimiento del PIB real en El Salvador: 1991-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Para el año 2010, se estableció junto al FMI el Acuerdo *Stand-By* que consistía en la disponibilidad de un monto de \$790 millones con una duración de 36 meses con carácter precautorio, es decir, se utilizaría únicamente si las autoridades de El Salvador lo consideraban pertinente para mantener la estabilidad macroeconómica. Para la disponibilidad de estos fondos, el Acuerdo *Stand-By* estableció metas fiscales entre los años 2010 y 2016 que se presentan en el esquema 2. Las metas abarcaban ingresos tributarios, gastos, déficit global (déficit fiscal incluyendo pensiones) y las proyecciones de crecimiento del PIB real. El gran objetivo del FMI (2011) era reducir la deuda pública a un nivel de 47.1%⁵⁰ para el año 2015 a comparación del 51% registrado en 2009.

A pesar de que las metas no se cumplieron a cabalidad durante el 2010, el FMI estaba satisfecho por lo alcanzado en la consolidación fiscal. En materia de ingresos, el país había superado las metas de recaudación. Sin embargo, el FMI seguía señalando como tema de urgencia la reducción del gasto corriente, principalmente con la focalización de subsidios. De tal manera, en 2011 el FMI puso a disposición \$602 millones, pero el gobierno decidió no utilizar los recursos y mantener el carácter precautorio del acuerdo (FUNDE, 2013b).

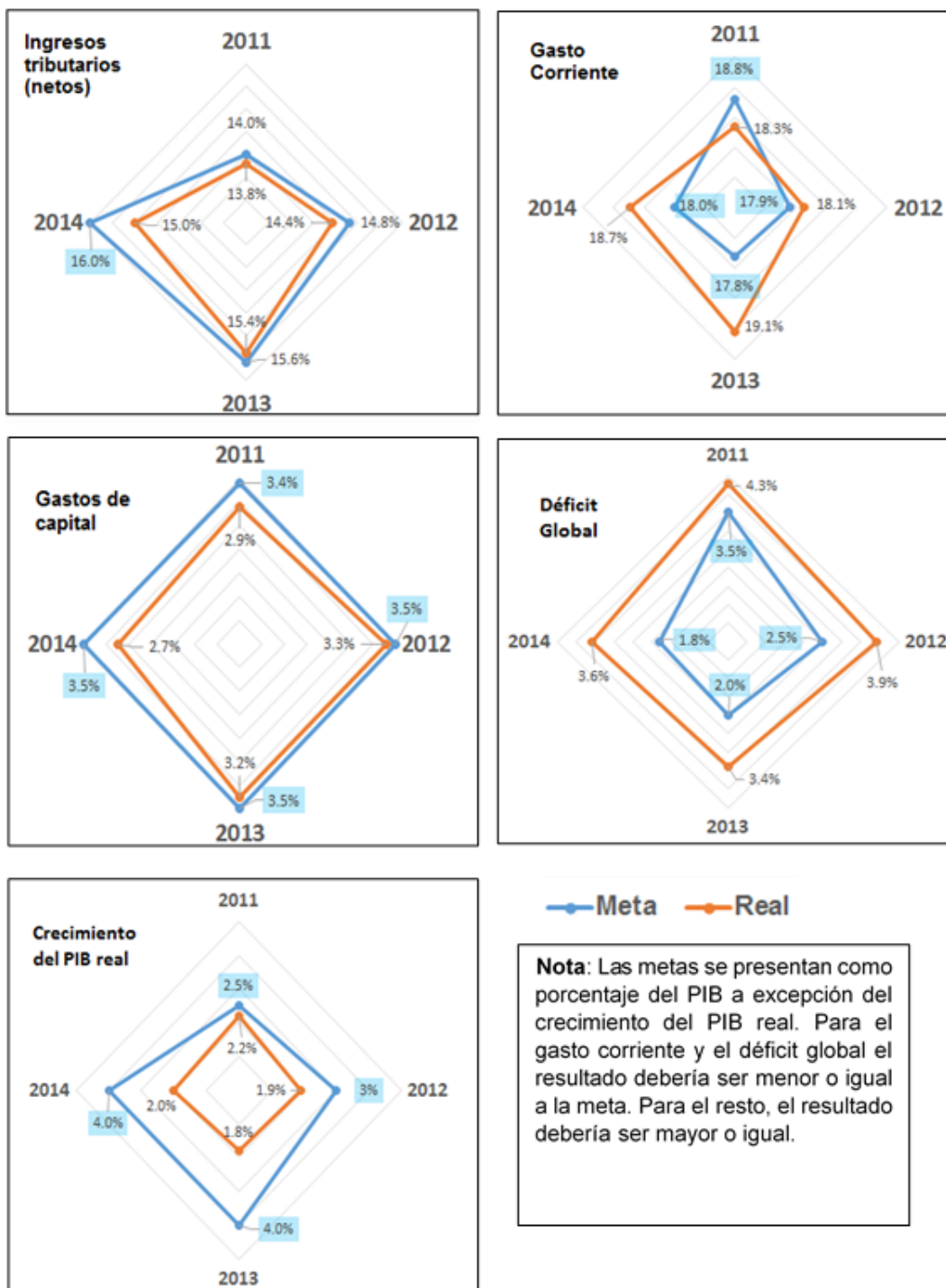
Para el 2011 y 2012, las metas de los ingresos tributarios y el gasto estuvieron muy cercanas a cumplirse. A pesar de lo anterior, el déficit global en el año 2012 se distanciaba 1.4% del PIB con respecto a la meta; esto acompañado de una diferencia entre el crecimiento del PIB real observado y el proyecto de 1.1% para el mismo año. En 2013 y 2014 las metas de todas las variables se distancian considerablemente.

En suma, la diferencia entre lo proyectado y los resultados reales provoca que para el año 2015 las proyecciones de la deuda del FMI (2014) en la actualidad se encuentren en 61.9% en vez del 47.1% del PIB que el FMI tenía como meta durante el Acuerdo *Stand-By*. En el último informe del FMI sobre El Salvador se señalaba:

“Se impulsaron iniciativas para recortar el déficit fiscal -apoyadas por dos Acuerdos Stand-By del FMI en 2009 y 2010- que resultaron insuficientes. Los desequilibrios fiscales, que se agudizaron durante la crisis mundial del 2009, han persistido. A raíz de eso, la deuda pública mantiene una tendencia creciente y las necesidades brutas de financiamiento fiscal y externo proyectadas son elevadas, lo que arriesga los avances sociales y macroeconómicos alcanzados hasta ahora” (FMI, 2014: 4).

⁵⁰ Las metas del FMI se basan en la deuda del SPNF, pensiones y la deuda del BCR.

ESQUEMA 2: Comparación de metas del Acuerdo Stand-By de abril 2011 con resultados fiscales y macroeconómicos. El Salvador 2011-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva y FMI (2011).

Ante la enorme brecha que existe entre las proyecciones del FMI y el crecimiento real observado, dicha institución no evalúa a profundidad el impacto que puede tener el crecimiento sobre la deuda pública. Al contrario, las propuestas del FMI (2014) se centran nuevamente en la austeridad, a pesar del impacto negativo que esta medida puede tener sobre el crecimiento económico en el corto plazo, premisa que dicha institución ha reconocido.

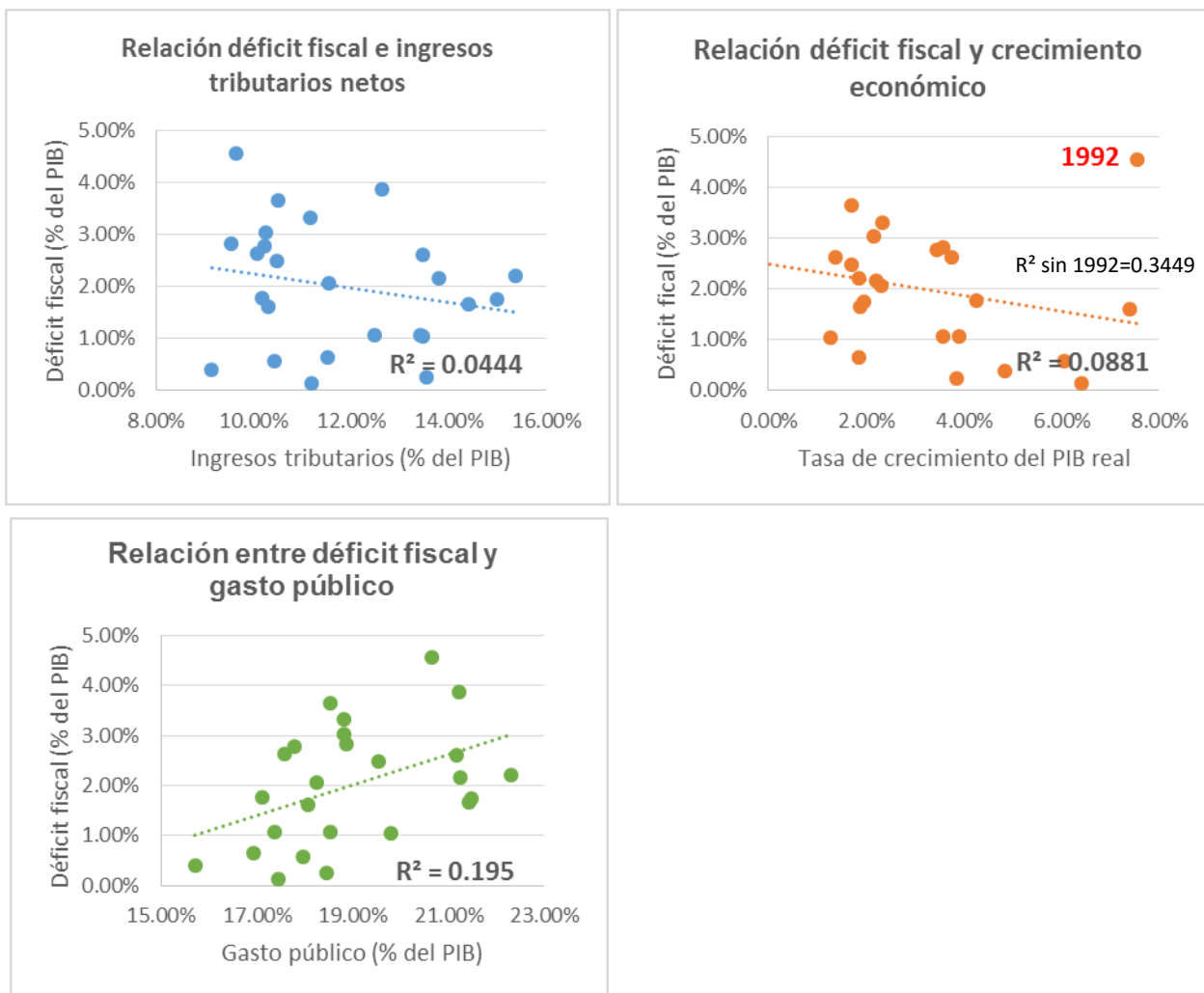
En el gráfico 24 se explora la relación entre déficit fiscal con ingresos fiscales, gasto público y crecimiento. La bondad de ajuste en cada gráfico (medida a través de su R^2) permite intuir una relación entre cada variable. Es importante señalar que los bajos valores de R^2 permiten aseverar superficialmente una relación difusa entre el déficit fiscal con el resto de variables. Sin embargo, se observa que la variable que guarda una mayor relación con el déficit fiscal es el crecimiento económico⁵¹, lo que permite intuir un posible vínculo entre ambas variables. Esta premisa se profundizará con mayor detenimiento en el capítulo III.

Por otro lado, en el capítulo I se expuso teóricamente que existe una fuerte relación entre el gasto público y el crecimiento de corto y largo plazo. De cumplirse esta relación, el gasto público se podría encontrar influyendo en el déficit fiscal de manera directa y de manera indirecta a través del impacto en el crecimiento económico, convirtiéndose en una variable central en el análisis de la deuda, más allá de los recortes propuestos por el FMI. En el capítulo III se profundizará de manera inferencial en la relación entre estas variables.

Una vez analizada la situación fiscal en El Salvador, se presenta en la siguiente sección la postura actual en materia de política económica de diferentes instituciones sobre la relación entre la deuda pública, el gasto gubernamental y el crecimiento económico; así como la cobertura mediática de estas posturas. Esto forma parte de un análisis de economía política para determinar el margen de maniobra político que posee el Estado en la actualidad para la toma de decisiones en materia fiscal.

⁵¹ En la esquina superior derecha del gráfico 24, que relaciona déficit con crecimiento, se puede observar un punto atípico que corresponde al año 1992 en donde existió un alto nivel de crecimiento y un alto déficit fiscal. Si no se toma en cuenta este punto, la relación entre déficit fiscal y el crecimiento del PIB posee una R^2 de 34.5%

GRÁFICO 24: Relación de déficit fiscal con ingresos tributarios netos, crecimiento económico y gasto público en El Salvador 1990-1994



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva.

2.5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SALVADOR

El margen de maniobra política es crucial para la toma de decisiones de política económica. Al igual que en cualquier otra medida tomada por el Estado, intervienen diversos actores que buscan defender sus intereses y establecerlos como prioridad en la agenda pública (Artiga, 2015). En El Salvador existe baja credibilidad de la población en las instituciones públicas, dificultando el margen de maniobra política. El Instituto Universitario de Opinión Pública (2012, citado en Artiga, 2015) plantea que únicamente el 17.2% y el 16.1% de la población

encuestada posee “muchísima” o “alguna” confianza en la Asamblea Legislativa y en los partidos políticos, respectivamente.

Por otro lado, como se mencionó en el capítulo anterior, las estructuras de poder existentes en una sociedad tienen un papel fundamental en la ruta de acción de las políticas públicas de un país. De esta manera, en el debate público sobre gasto, crecimiento y deuda, es inminente analizar la postura de centros de pensamiento y/o instituciones financieras internacionales, cuya visión sobre la realidad generalmente se vuelve predominante. En el cuadro 2 se presentan los planteamientos actuales de algunas de las principales instituciones y centros de pensamiento que han influenciado en la percepción económica y política de dichos temas, así como la postura de las autoridades gubernamentales.

El FMI posee capacidad de presión política a través de la cobertura de los medios de comunicación, el contagio de sus propuestas a los principales centros de pensamiento y la credibilidad que le otorga ser una de las principales IFI. El FMI también posee contacto directo con el Estado a través del Acuerdo *Stand-By* (señalado en la sección anterior), a pesar de que El Salvador no tiene créditos pendientes de reembolso con el FMI desde 1991 (FMI, 2009).

La prioridad del FMI es reducir la deuda; por tanto, recomienda recortes generalizados de gasto público, a excepción del gasto social⁵² que propone un *respaldo social para compensar efectos regresivos* al reconocer la disminución en el crecimiento que se podría generar a través de su propuesta de recorte del gasto. De esta manera, se retoma el enfoque remedial de las políticas sociales que se han realizado en la última década durante el modelo neoliberal. Para el FMI, al igual que FUSADES y FUNDE, la deuda pública debe ser un tema primordial; además, para estas instituciones los bajos niveles de deuda generarían mejor rendimiento en el crecimiento económico:

“Es probable que el ajuste propuesto tenga un efecto negativo en el crecimiento. Si se utilizan multiplicadores conservadores el crecimiento bajaría 1.5% en el corto plazo (...). El efecto negativo sobre el crecimiento podrían atenuarse si el esfuerzo fiscal logra mejorar la confianza en el país” (FMI, 2014: 12).

⁵² El FMI reconoce la necesidad de la inversión pública con el FOMILENIO II pero no contempla aumento en este rubro, a diferencia de FUNDE que tiene metas claras de aumento del gasto de capital físico.

CUADRO 2: Posturas de política fiscal de algunos centros de pensamiento y del GOES

Institución o Centro de Pensamiento ⁵³	Endeudamiento Público	Gasto Público	Crecimiento Económico
<p>Fondo Monetario Internacional (FMI): El FMI (2014) ofrece un informe de carácter coyuntural con propuestas centradas en reducir el endeudamiento. Las propuestas se centran en el período 2015-2017 a menos que se indique lo contrario</p>	<p>*Es necesario reducir el déficit fiscal en 3.5% del PIB en los próximos tres años (2015-2017) para garantizar la sostenibilidad de la deuda y el acceso a crédito. *Sostenibilidad de la deuda: entre 40% y 50% *Existen riesgos externos con el 43% de la deuda que se encuentra contratada a tasas vinculadas a la tasa LIBOR en dólares de Estados Unidos⁵⁴.</p>	<p>*Es necesario un congelamiento de personal y límites de los aumentos salariales: 0.8% del PIB *Focalización de subsidios: 0.1% PIB *Mejorar la eficiencia en gasto de bienes y servicios públicos: 0.6% PIB *Aumento del gasto social por efectos regresivos: 0.3% PIB *Junto a las medidas en los ingresos, se acumularía 4% de PIB (FMI, 2014: 12)</p>	<p>*El crecimiento económico en la última década es bajo y posee como motor el consumo privado y las remesas. *Bajo nivel de inversión provocado por brechas de competitividad, incertidumbre por elecciones frecuentes y deuda elevada. *Crecimiento potencial de 2%, podría aumentar entre 2016-2018 con inversión pública y privada como FOMILENIO II⁵⁵. *Ante las medidas de gasto, el FMI reconoce que podría implicar impactos en el crecimiento, señalando que este sería de corto plazo y señalando que el esfuerzo fiscal podría mejorar la confianza en el país.</p>
<p>Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE): Las medidas de FUNDE (2012a y 2012b) no tienen un espacio temporal delimitado; sin embargo, FUNDE señala que son para el “mediano-largo plazo” sin esclarecer a qué hace referencia.</p>	<p>*Se considera que el umbral de la deuda pública en valores nominales debe ser del 49% del PIB⁵⁶. *Si persiste el comportamiento actual de las finanzas públicas, con un 65% de probabilidad, la deuda pública se ubicará en 2016 por arriba del 60% del PIB. *Reformas al marco normativo del endeudamiento público. *Gestión estratégica del portafolio de la deuda y fortalecimiento de la gestión institucional.</p>	<p>*Mejora de la transparencia y eficiencia del gasto: sistema de indicadores de gestión del gasto público, mejora de sistema de adquisición y contrataciones online con un impacto de disminución de gasto entre el 0.7% y 0.9% PIB *Otras medidas: establecimiento de un sistema de evaluación social de proyectos de inversión, optimización de la gestión de FODES, ley de deuda y gestión estratégica del portafolio de deuda pública (ver endeudamiento) con una reducción del gasto entre 0.25%-0.35% PIB. *Redefinición de prioridades del gasto público: aumentando el gasto en áreas sociales y las que impulsan la producción y actividad económica y disminuyéndose el gasto en remuneración y contratación. De manera global aumentaría el gasto entre 2% y 2.25% PIB *Medidas de ingreso: sumarían entre 1.7% y 2.25%.</p>	<p>*Bajo crecimiento de la economía es considerada una de las causas del deterioro de la sostenibilidad fiscal. *Los problemas estructurales impiden lograr mayores tasas de crecimiento y mejores niveles de vida. *El “déficit crónico” es consecuencia de fallas en la gestión de las finanzas del Estado y del bajo crecimiento económico, obligando al gobierno a recurrir al endeudamiento ante la carencia de otras fuentes de financiamiento. *Para frenar el bajo crecimiento y los niveles de deuda se deben atacar las raíces del problema, el cual radica en los ingresos y los gastos.</p>

⁵³ Existen otros centros de pensamiento importante en El Salvador: Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE); sin embargo, estos centros de pensamiento no se especializan en temas de política fiscal.

⁵⁴ La tasa LIBOR (London InterBank Offered Rate)

⁵⁵ Corporación reto del Milenio de Estados Unidos

⁵⁶ FUNDE retoma el nivel de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial y del FMI en el “*Debt Sustainability Framework for Low-income Countries*”.

Institución o Centro de Pensamiento ⁵³	Endeudamiento Público	Gasto Público	Crecimiento Económico
<p>Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) Informe de coyuntura económica I trimestre (2015)</p>	<p>*La deuda pública restringe el crecimiento económico. *Las acciones que el gobierno ha tomado en torno a la política de deuda son contrarias a las recomendaciones de expertos, lo que genera incertidumbre en los inversionistas. *Acepta los límites de deuda "sostenible" propuesto por el FMI *A medida que transcurre el tiempo el costo del ajuste fiscal incrementa, lo que desencadenará una crisis fiscal. La mayor deuda pública eleva el riesgo y presiona al alza la tasa de interés, esto disminuye la inversión y el crecimiento, e incrementa el pago de intereses por deuda.</p>	<p>*FUSADES propone reducir los recursos enfocados en medidas de corto plazo, lo que implica disminuir el gasto corriente e incrementar la inversión pública. *La idea anterior está fundamentada en el ciclo que establece que un alto endeudamiento público genera inestabilidad macroeconómica lo cual incrementa las tasas de interés generando incertidumbre y desincentivando la inversión privada nacional y extranjera. Esto trae como consecuencia un bajo nivel de crecimiento, que aumenta el déficit fiscal por la disminución de ingresos públicos, aumentando la deuda.</p>	<p>*La inversión privada en El Salvador se encuentra deprimida por el clima de inseguridad e incertidumbre, y los altos costos para realizar negocios. *Para salir de este ciclo de bajo crecimiento FUSADES propone cuatro líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor inversión en educación y mejorar el clima de inversión. • Disminuir recursos de medidas de corto plazo. • Generar un diálogo para definir las prioridades de largo plazo que el país necesita. • Fortalecimiento de la sociedad civil independiente.
<p>Gobierno de El Salvador USG- GOES (2011) FMI (2014)</p>	<p>*Considera pesimistas los supuestos del FMI respecto al crecimiento y tasas de interés. *Proponen utilizar el ingreso nacional bruto en lugar del PIB para determinar la capacidad de pago de la deuda (FMI, 2014: 44). *Establece que la mayor parte del déficit fiscal (2% del PIB) y de la deuda (11% del PIB a finales de 2013) está relacionado con el desequilibrio en el sistema de pensiones. Proponen abordar el problema de pensiones de forma separada en un período más prolongado (FMI, 2014:13).</p>	<p>*Aceptan que es necesario reducir el desequilibrio fiscal pero no aceptan las medidas recomendadas por el FMI en cuanto a tamaño y ritmo del ajuste recomendado. *El gobierno propone lograr el ajuste fiscal con medidas de ingreso (impuesto a la riqueza y eliminación de exenciones fiscales en algunos sectores) en lugar de medidas de reducción de gasto.</p>	<p>*De acuerdo al Pacto para Crecimiento, las principales restricciones vinculantes a la economía salvadoreña son el crimen y la baja productividad en el sector de bienes transables (USG-GOES, 2011). *Respecto al informe del FMI (2011), consideran que las proyecciones de crecimiento de 2.2% en 2014 y 3.1% en 2015 son demasiado pesimistas, y no consideran un riesgo importante para 2015 el posible incremento en la tasa de interés mundial. Sostienen que la necesidad de emisión de eurobonos en los siguientes años es baja y resaltan su éxito en la colocación de bonos a nivel nacional e internacional.</p>

Fuente: Elaboración propia

Así, el FMI establece el rango de estabilidad de la deuda entre 40% y 50%. Este planteamiento es reproducido a plenitud por FUSADES (2015), que plantea que el alto nivel de la deuda envía un mensaje negativo a los inversionistas generando un clima de incertidumbre, lo que provoca además que se reduzca la inversión y con ello el crecimiento. A pesar de que FUNDE respalda el nivel de sostenibilidad de la deuda, no es tan contundente al señalar que la deuda es la que genera bajo crecimiento, sino que plantea la necesidad de un mayor crecimiento para hacer sostenible la deuda.

Sin embargo, es importante señalar que esta misma institución forma parte del *autodenominado* Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal de El Salvador (2013) compuesto además por FUSADES, la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), la Universidad José Matías Delgado (UJMD) y el PNUD, quienes establecen que altos niveles de la deuda generan bajo nivel de desarrollo económico y social. Contrario al planteamiento anterior, Alvarado y Cabrera (2013) demuestran que en El Salvador para el período neoliberal, el crecimiento precede los cambios en la deuda como porcentaje del PIB. De tal manera, se desmitifica la idea que la deuda genera bajo crecimiento de la economía nacional.

Por su parte, el cuadro 2 también plantea de forma general cuál es la postura del Gobierno de El Salvador (GOES). En el informe técnico para El Salvador elaborado por el FMI (2015), se mencionan las posturas del gobierno ante las recomendaciones de política fiscal del FMI. En cuanto al ajuste fiscal, el gobierno coincide en que es necesario alcanzar la sostenibilidad; sin embargo, proponen lograrlo con políticas de ingreso en lugar de políticas de gasto. En cuanto al nivel de deuda, consideran que se debe medir la capacidad de pago del gobierno utilizando un indicador de ingreso nacional disponible en lugar del PIB, debido al efecto de las remesas en la economía. Asimismo, expresan un panorama de confianza en los compromisos adquiridos respecto al pago de deuda para el año 2015.

Respecto al bajo crecimiento, la postura gubernamental se encuentra en el documento “Pacto para el Crecimiento”. En 2011, economistas del GOES y del Gobierno de Estados Unidos presentan un análisis de restricciones al crecimiento en El Salvador (USG-GOES, 2011) en donde, utilizando la metodología formulada por Hausman, Rodrick y Velasco (HRV), identifican los factores más cruciales –o *restricciones vinculantes*– que obstaculizan el crecimiento económico de El Salvador. La metodología implica que el crecimiento económico sostenido es generado por la inversión privada, de forma que la principal meta del estudio consistió en identificar las restricciones vinculantes que impiden el crecimiento económico por medio de la inversión, abordando las restricciones a través de tres factores: costo del financiamiento, poca apropiabilidad de la inversión y bajos retornos sociales.

En el informe se identificaron dos restricciones vinculantes al crecimiento económico del país: el crimen y la baja productividad en el sector de bienes transables. Según cálculos realizados por Acevedo (citado en USG-GOES, 2011), el costo total anual de la violencia en El Salvador es de 10.8% del PIB, el cual incluye costos de salud, institucionales, seguridad privada y pérdida material. Por otro lado, la producción de bienes transables respecto al PIB ha disminuido de 45% a 40% desde 1990 hasta la actualidad, manteniéndose entre 10 y 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de Países de Bajo Ingreso (USG-GOES, 2011).

Al comparar la productividad con la de Estados Unidos –principal socio comercial de El Salvador– se concluye que existe una amplia brecha en donde la productividad de Estados Unidos ha crecido más rápidamente que la de El Salvador en los últimos 20 años. Además, el informe concluye que hay evidencia suficiente que sugiere que (i) los movimientos en la productividad del sector transables resultan en movimientos en el crecimiento económico del país; (ii) existe un patrón de comportamiento por parte de los inversionistas en El Salvador que tratan de evitar una restricción de baja productividad en el sector transable, ya que, a diferencia de la tendencia a nivel regional, el flujo de inversión extranjera directa es más intensiva en el sector de bienes no transables; y (iii) los sectores que más prosperan en el país son aquellos menos intensivos en la restricción ya sea porque son no transables, tienen cadenas de suministro cortas o reciben ayudas por parte del gobierno, como exenciones fiscales.

El diagnóstico presentado anteriormente presenta la línea de acción de política económica de Estados Unidos la cual condiciona las medidas tomadas por el GOES. En este sentido, es pertinente resaltar que el informe no marca un cambio estructural en cuanto el rol tradicional asignado al Estado en el modelo neoliberal. Al contrario, la premisa que defiende que la inversión privada es la variable fundamental para generar crecimiento económico sigue siendo difundida mediáticamente en la sociedad.

Los medios de comunicación social (MCS)⁵⁷ juegan un papel fundamental en reproducir dicha postura defendida por las instituciones señaladas anteriormente. Así, ideas alternativas como las planteadas por Alvarado y Cabrera (2013) son muy poco conocidas. En los últimos años, los principales medios de comunicación del país han denunciado la insostenibilidad de la deuda y planteando una visión prejuiciosa de la adquisición de nuevos préstamos. A manera de ejemplo, en el anexo 12 se presentan algunas de las principales

⁵⁷ A pesar de que los medios de comunicación tampoco poseen una situación idónea de confianza, se encontraban en el 2012 con un 43.4% de personas que manifestaron tener “algo” o “mucho” confianza en esta institución, generando una diferencia importante con la Asamblea Legislativa y los partidos políticos.

coberturas mediáticas de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional. Así, este apartado ha permitido comprobar tanto el peso ideológico de las ideas predominantes en torno al endeudamiento público como la falta de propuestas alternativas respecto a dicha temática; reflejando que el problema del bajo crecimiento económico también posee restricciones políticas e ideológicas.

2.6. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO II

Los modelos económicos que han imperado en El Salvador, así como la transformación de los mismos, se han encontrado en concordancia con intereses de sectores particulares y del contexto político y económico internacional. Por tanto, la toma de decisiones de política económica no está vinculada exclusivamente con la plausibilidad de las propuestas de las mismas; responden a intereses particulares y al uso de teorías económicas que arrojan conclusiones y recomendaciones de política favorables para grupos de poder.

El desempeño de las distintas variables macroeconómicas en El Salvador ha sido diferente de acuerdo al modelo vigente. Durante el modelo ISI el crecimiento económico fue estable y alcanzó el promedio histórico más alto, sin embargo, a medida que se profundizó el conflicto bélico a finales de los años setenta el crecimiento presentó una desaceleración, hasta que en los años ochenta –en plena Guerra Civil– El Salvador se encontró en recesión económica. A pesar de la recuperación presentada durante el primer lustro de los noventa, la economía salvadoreña no recuperó la ruta de crecimiento alcanzada durante el modelo ISI y hasta la fecha es posible afirmar que el país se encuentra en una *trampa de bajo crecimiento del ingreso* (Amaya y Cabrera, 2012).

El modelo neoliberal se basó en el debilitamiento del Estado en las actividades económicas y proponía un mayor protagonismo de los privados a través del incentivo de la inversión, a pesar de lo anterior, mayores niveles de esta variable no garantizan mayores niveles de crecimiento. La magnitud de la inversión debe estar acompañada de mayores niveles de eficiencia de capital. Durante el modelo neoliberal, la inversión se ha caracterizado por la búsqueda de lucro de corto plazo y, por tanto, se ha dirigido hacia el sector terciario de la economía, caracterizado por el bajo nivel de valor agregado que genera.

Por otro lado, los distintos modelos económicos se han caracterizado por su dependencia del sector externo y un déficit comercial crónico. Con el conflicto armado se profundizó un fenómeno que ha existido históricamente en El Salvador: la emigración. Lejos de detenerse con el fin de la guerra, mantuvo una tendencia creciente que puede explicarse, dentro de

sus causas económicas, debido a la pauperización del mercado laboral con altos índices de desempleo y subempleo.

Todo lo anterior ha venido acompañado de una pérdida de competitividad medida como una caída progresiva del índice de tipo de cambio real con el principal socio comercial de El Salvador: Estados Unidos. Lo anterior es de suma relevancia, ya que el efecto dinamizador de las remesas y del gasto público puede verse mermado por una alta propensión a importar, lo cual se profundizará en el siguiente capítulo.

Por su parte, el papel del gasto público ha variado acorde al modelo vigente. Durante el ISI el gasto público desempeñaba un protagónico en la economía: incentivó sectores claves, acompañado de una política social enfocada en garantizar el capital humano para el funcionamiento de dichos sectores. Durante la guerra civil la agenda de gasto fiscal se enfocó en el conflicto y medidas contrainsurgente. En el modelo neoliberal la política fiscal de gasto público se ha caracterizado por un rol subsidiario de Estado, coherente con las propuestas neoliberales de disminuir su papel en la economía. Además, las finanzas públicas en los últimos 25 años se han caracterizado por su fragilidad en la recaudación de tributos y su dependencia de los impuestos indirectos, lo cual lleva a la necesidad estructural de endeudamiento para cubrir el gasto.

Sin embargo, el endeudamiento público no fue prioridad de política fiscal hasta la crisis financiera del 2009. Los principales centros de pensamiento con incidencia en la agenda pública de El Salvador han replicado las propuestas del FMI para disminuir los niveles de deuda, argumentando que los altos niveles de endeudamiento generan bajos niveles de crecimiento. Para ello, se han promovido recortes de gasto y, en un segundo plano, aumentos de recaudación tributaria. A pesar de que las propuestas del FMI para disminuir el nivel de deuda se han cumplido en buena medida, este sigue con tendencia creciente. Lo anterior lleva a la necesidad de replantear la relación entre la deuda pública, el crecimiento económico y el papel que juega el gasto público en ambas variables; en el próximo capítulo se analizará de manera empírica esta relación.

CAPÍTULO III

LOS VÍNCULOS ESTRUCTURALES ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y GASTO GUBERNAMENTAL EN EL SALVADOR: UN REPLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA FISCAL NACIONAL

El bajo rendimiento macroeconómico de los últimos 25 años en El Salvador y sus implicaciones sociales, abordados en el capítulo anterior, permiten cuestionar la viabilidad del modelo económico vigente así como de las principales políticas impulsadas para generar crecimiento económico. Además, otra repercusión de dichas políticas fue el debilitamiento gradual del Estado, el cual produjo que este entrara en un constante proceso de endeudamiento y con pocas herramientas de maniobra para incidir activamente en la economía. Por tanto, resulta necesario romper con la *inercia neoliberal* a través del replanteamiento de la política fiscal nacional.

En ese sentido, es prioritario realizar una propuesta económica *alternativa* que supere paulatinamente las restricciones impuestas por la dinámica del modelo económico vigente, para lo cual se vuelve imprescindible una reformulación del papel del Estado en el crecimiento económico. Para esto, se propone realizar un contraste de modelos teóricos que enfatizan la importancia de la participación activa del Estado con el análisis empírico que refute los paradigmas que buscan reducir la intervención gubernamental.

El presente capítulo tiene como objetivo determinar el vínculo estructural existente entre crecimiento económico y deuda pública en El Salvador y, a partir de los resultados obtenidos, proponer las transformaciones que la política de gasto público debe asumir en transición a un modelo económico alternativo.

El capítulo final de esta investigación se divide en cuatro apartados: en el primer apartado se presenta una evaluación económica para determinar la causalidad existente entre el crecimiento económico y la deuda pública, a través del planteamiento keynesiano de Domar (1957) y diversas pruebas econométricas aplicadas a la realidad macroeconómica nacional. En el segundo apartado se evalúa la eficiencia histórica del gasto gubernamental en El Salvador según el destino de dichas erogaciones, a fin de identificar los rubros estratégicos para impulsar el crecimiento económico. Para dicho análisis, se retoma el planteamiento propuesto por Shaikh (2009) reforzado con las elasticidades keynesianas del capítulo I. En el tercer apartado se plantea una propuesta de replanteamiento de la política fiscal nacional de endeudamiento y gasto gubernamental, enfocado en retomar el

rumbo de crecimiento económico sostenido que el país ha abandonado, y que esté en función de las necesidades de la población. Finalmente en el cuarto apartado se presenta una síntesis con los principales hallazgos de este capítulo.

3.1. LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA: ENFOQUES CONVENCIONALES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS

En este acápite se abordan los vínculos cíclicos entre algunos agregados económicos con el comportamiento del PIB, estudiados en el capítulo II, a manera de aproximación hacia el crecimiento y su relación con la sostenibilidad fiscal. Asimismo, se presenta el endeudamiento visto como un problema de ajuste fiscal, desde el enfoque de Blanchard (1990). Luego se analiza la sostenibilidad fiscal desde el planteamiento de Domar (1957), con una breve introducción de los enfoques convencionales del FMI (2014). Finalmente se evalúan los vínculos causales entre la deuda pública y el crecimiento económico.

3.1.1. Los vínculos cíclicos de los principales agregados económicos

En el capítulo anterior se mostró que la economía salvadoreña ha presentado diversos ciclos como consecuencias de *shocks* internos y externos; por tanto, se vuelve importante evaluar el vínculo entre los comportamientos cíclicos del PIB y sus respectivos componentes, algunas variables fiscales, así como la volatilidad de cada serie económica en cuestión.

Para determinar el ciclo de cada serie de tiempo se utilizó nuevamente el filtro *Hodrick-Prescott*. El comportamiento de los ciclos obtenidos se presenta en el gráfico A7 del anexo 13. Luego, a fin de realizar un análisis más minucioso, se procedió a obtener el coeficiente de correlación entre todos los ciclos involucrados y su respectivo nivel de significancia, así como la volatilidad relativa de cada ciclo económico. Los ciclos identificados corresponden al período 1991-2014. Dichos resultados se consolidan en la tabla 6.

Las estimaciones comprueban la alta correlación significativa que existe entre el PIB y el consumo (83%), en detrimento del resto de variables. La inversión privada también ha guardado una relación marcada en el ritmo del PIB (59%), aunque con menor fuerza comparado con el consumo, mientras que la inversión pública no ha respondido a los movimientos del PIB, pues guarda únicamente una correlación de 29.3%, la cual no es

estadísticamente significativa. La inversión privada y del gobierno, por otro lado, no muestran ningún vínculo contemporáneo entre ellas (7.6%).

TABLA 6: Matriz de correlaciones entre ciclos económicos en El Salvador: 1991-2014

Correlación entre ciclos	PIB	Consumo	Inversión privada	Inversión pública	Gasto público	Balanza comercial	Remesas	Resultado fiscal	Deuda pública
PIB	100%								
Consumo	83.0%***	100%							
Inversión privada	59.0%***	50.0%**	100%						
Inversión pública	29.3%	9.0%	7.6%	100%					
Gasto público	-38.3%*	-59.7%***	-36.5%*	-5.3%	100%				
Balanza comercial	-27.0%	-58.3%***	-59.6%***	-4.3%	45.1%**	100%			
Remesas	0.2%	38.5%*	39.7%*	-39.2%*	-27.8%	-74.2%***	100%		
Resultado fiscal	56.3%***	61.7%***	57.9%***	-13.2%	-72.0%***	-26.6%	20.4%	100%	
Deuda pública	-70.1%***	-41.8%**	-21.9%	-7.0%	-4.4%	-25.5%	35.6%*	-22.8%	100%
Indicadores adicionales									
Volatilidad del ciclo	0.02	0.03	0.10	0.13	0.04	0.05	0.08	0.06	0.08
Volatilidad relativa	100%	162%	505%	668%	209%	268%	415%	315%	410%

Nota: ***Significativo al 1%/ **Significativo al 5%/ *Significativo al 10%.

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Banco Central de Reserva.

Además, el gasto público corriente ha presentado un comportamiento levemente contracíclico (-38.3%), pues ante la pérdida de impulso económico durante los últimos 20 años, se ha observado un incremento en la participación del gasto público en el PIB. Además, la falta de correlación de la inversión pública con el resto de variables puede verse explicada por la falta de protagonismo del Estado en la actividad productiva nacional y su relevo a un papel asistencialista, a través de subsidios y transferencias. Así, se evidencia que el patrón de crecimiento del país ha estado determinado en última instancia por el motor del consumo privado.

Dicho patrón se ha reforzado con el flujo de remesas que el país percibe. La correlación significativa de 38.5% entre el consumo privado y las remesas demuestra cierta influencia de dichos flujos en los hogares salvadoreños. También se observa que existe una alta correlación negativa (-74.2%) entre las remesas y la balanza comercial, lo que refleja una fuerte relación entre dichos ingresos y el consumo de bienes importados.

Igualmente resulta relevante destacar la alta correlación negativa existente entre el PIB y la deuda pública del SPNF (-70.1%), lo cual revela la relación inversa entre ambas variables, pero sin ofrecer por el momento alguna noción de causalidad. Asimismo, se refleja la vulnerabilidad de las finanzas públicas al observar el carácter procíclico entre el rendimiento económico y el resultado fiscal (56.3%), ya que ante una caída del PIB se tiende a acrecentar el déficit fiscal. Por otro lado, el resultado fiscal guarda una relación importante y significativa con el consumo (61.7%) y la inversión privada (57.9%), lo cual resulta plausible ante la alta dependencia de los ingresos fiscales hacia la captación de tributos aplicados a dichas actividades.

La alta o baja correlación entre las variables también responde a la volatilidad de cada ciclo comparado, por lo que la tabla 6 también muestra una medida de volatilidad relativa, la cual se calculó dividiendo la desviación estándar de cada ciclo entre la desviación estándar del ciclo del PIB. Así, destaca la pronunciada volatilidad de la inversión pública (668%), lo cual corrobora que dicha variable de política económica no ha respondido a las exigencias del crecimiento económico o a una planificación estratégica de largo plazo.

Resulta curioso observar que la inversión privada también presenta una volatilidad marcada (505%) y que aun así guarda una correlación significativa con el producto. Sin embargo, esta volatilidad puede explicarse por el contraste entre el incremento sostenido de la inversión durante el primer quinquenio de los noventa y el leve patrón de desaceleración de la misma de los últimos 20 años, a pesar de que la política económica ha ido encaminada a ampliar las esferas de valorización de los inversionistas –a través de las privatizaciones y otras políticas como las exenciones fiscales– y facilitar el clima de negocios. Si la inversión no ha sido sostenidamente ejecutada a pesar de la aplicación de las políticas neoliberales, resulta pertinente evaluar vías alternativas para generar una inversión pública y privada sostenida que potencia el crecimiento.

Adicionalmente, es posible que la volatilidad de las variables fiscales responda no solamente a aspectos eminentemente económicos, pues se debe recordar que las decisiones sobre los instrumentos de política fiscal dependen muchas veces de aspectos políticos y coyunturales particulares.

Por tanto, desde el enfoque abordado en esta investigación, es imposible desligar la relación dinámica entre crecimiento, endeudamiento público y gasto gubernamental. De manera simple, es posible afirmar que el patrón de endeudamiento de un país depende de su capacidad de generar ingresos fiscales y de las erogaciones que dicho Estado ejecute en un período determinado. Una economía que presente un continuo déficit fiscal se ve obligada a endeudarse a fin de financiar todas sus actividades. En ese sentido, resulta importante conocer cuál debería ser el nivel de superávit fiscal necesario para estabilizar el patrón de endeudamiento de un país, así como la prioridad de política fiscal que debe considerar un Estado.

3.1.2. La sostenibilidad de la deuda como un problema de ajustes fiscales

Blanchard (1990) realiza un esfuerzo teórico para presentar una serie de indicadores para medir la sostenibilidad fiscal en un país. Su enfoque estándar del largo plazo permite encontrar el superávit primario⁵⁸ requerido para estabilizar el ratio deuda-PIB de un período determinado, el cual depende de la tasa de crecimiento económico y de la tasa de interés real que se paga sobre el nivel de deuda⁵⁹. Dado que en El Salvador la presión que ejerce la deuda previsional se ha vuelto relevante durante los últimos años, se considera necesario analizar la estabilidad de la deuda pública total.

Según el Ministerio de Hacienda, la tasa de interés promedio que se pagó por la deuda de mediano y largo plazo en 2014 fue 5% aproximadamente. Para estimar la tasa de interés real, se restó a la tasa nominal de la deuda (5%) la inflación de 2014, que fue 0.5%. Además, el ratio de deuda pública total (SPNF+SPF) respecto al PIB reportado en 2014 fue 62.4%. Esto permite plantear distintos escenarios de crecimiento (2% en 2014, muy cercano al 2.1% histórico) y tasa de interés real (4.5%). Los resultados de aplicar la fórmula se ajustaron al déficit primario (incluyendo pensiones) obtenido en 2014, el cual, según el Ministerio de Hacienda, fue de -1.2% respecto al PIB. Los resultados evaluados en distintos escenarios están englobados en la tabla 7.

⁵⁸ Se define como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales del gobierno, descontando los intereses pagados por el servicio de la deuda. El FMI define esta variable como balance primario.

⁵⁹ Este enfoque plantea el superávit primario (sp) respecto al PIB de la siguiente forma funcional: $sp = \left(\frac{r-g}{1+g}\right)\left(\frac{D}{PIB}\right)$; donde r es la tasa de interés que paga la deuda, descontando la inflación; y g es el crecimiento económico de largo plazo. La deducción de la fórmula puede consultarse en Blanchard (1990).

TABLA 7: Análisis de sensibilidad: Ajuste requerido en superávit primario para estabilizar el ratio deuda-PIB en El Salvador: 2014

Variables	Tasa de interés real de la deuda					
Tasa de crecimiento	2.5%	3.5%	4.5%	5.5%	6.5%	7.5%
1.0%	2.1%	2.4%	2.8%	3.3%	3.7%	4.2%
1.5%	1.7%	2.1%	2.6%	3.0%	3.5%	3.9%
2.0%	1.4%	1.9%	2.3%	2.8%	3.3%	3.7%
2.5%	1.2%	1.7%	2.1%	2.6%	3.0%	3.5%
3.0%	1.0%	1.4%	1.9%	2.3%	2.8%	3.2%
3.5%	0.8%	1.2%	1.6%	2.1%	2.5%	3.0%
4.0%	0.5%	1.0%	1.4%	1.9%	2.3%	2.8%

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI.

Ante la tasa de interés real (4.5%) y crecimiento económico (2%) de 2014, se necesitaría que en los siguientes años se percibiera un superávit primario equivalente a 2.3% del PIB (considerando que el superávit primario de la fórmula propone un porcentaje de 1.1%, pero que el país percibió un déficit primario de -1.2%). De manera pragmática, para alcanzar dicho superávit, sería necesario reducir en el corto plazo el gasto en áreas ineficientes o incrementar los ingresos a través de una mayor captación de tributos.

Un peligro que corre el país es el incremento de la tasa de interés que se paga sobre la deuda, ya que el aumento de un punto porcentual en dicha tasa (5.5%), bajo el patrón de crecimiento propuesto (2.0%), exigiría un superávit primario superior (2.8%). Es necesario recordar que el 43% de la deuda pública contratada está vinculada a la tasa LIBOR en dólares de Estados Unidos, por lo que la tasa de interés no es una variable controlada por el Estado. Desde esta perspectiva, el alto endeudamiento se vuelve simplemente un problema de ajuste entre ingresos y gastos fiscales.

No obstante, lo relevante de este análisis consiste en observar el impacto que el crecimiento económico puede tener en el margen de maniobra estatal, en el sentido que un incremento en la tasa de crecimiento reduce paulatinamente la necesidad de superávit primario para hacer frente al pago de intereses sobre la deuda; sin mencionar la posibilidad de generar más ingresos tributarios para depender menos del financiamiento vía endeudamiento. Así, por ejemplo, si se mantiene la tasa de interés (4.5%), un incremento del crecimiento económico a 3% generaría que se requiriera un superávit primario de 1.9%.

En general el análisis de Blanchard (1990) puede generar distintas interpretaciones. Comúnmente la economía convencional concluye que es importante mantener un clima de

estabilidad macroeconómica que permita mantener inalterada la tasa de interés que se paga por la deuda, para eso se proponen políticas de reducción del gasto y de la deuda. Sin embargo, una segunda interpretación establece que la premisa anterior no debe convertirse en el objetivo de la política fiscal salvadoreña, dado que la sostenibilidad de la deuda depende también del crecimiento económico de largo plazo. Además, el superávit primario también podría ajustarse a través de una mayor recaudación fiscal.

Por lo anterior, la generación de crecimiento económico debe primar sobre la sostenibilidad fiscal. Esto requiere un análisis integral de los instrumentos de política económica desde los cuales puede generarse dicho crecimiento sostenido, en un contexto en donde todas las variables se encuentran íntimamente relacionadas, lo cual requiere un replanteamiento del problema del endeudamiento público. Con dicha finalidad, se retoma a continuación el planteamiento de Domar (1957) aplicado a la economía salvadoreña.

3.1.3. La sostenibilidad de la deuda pública desde los enfoques convencionales del FMI y el enfoque keynesiano de Domar

Como se señaló en el capítulo II (apartados 4.3 y 5), los principales estudios de sostenibilidad de la deuda de El Salvador han sido realizados por el FMI. Es por ello que, antes de presentar la propuesta de esta investigación a través del enfoque de Domar (1957), se plantea en el cuadro 3 las diversas metodologías utilizadas por el FMI que ubican la sostenibilidad entre el 34% y el 50% del ratio deuda-PIB.

En general, se observa un carácter pragmático en las diversas metodologías utilizadas por el FMI (exceptuando el método de intolerancia a la deuda que parte del supuesto de que la inversión genera crecimiento). Por otro lado, algunas de las metodologías presentadas consideran el crecimiento económico exógeno a las variables de ajuste fiscal, es decir, proponen cambios necesarios en ingresos y gastos públicos para modificar el saldo primario, sin considerar que estas variables a su vez afectan el nivel de crecimiento de un país. Así, los modelos propuestos por el FMI (2014) dejan al crecimiento económico en un segundo plano, reduciendo la solución del endeudamiento creciente a un simple problema de ajuste entre ingresos y gastos fiscales.

CUADRO 3: Resumen de métodos de estimación de sostenibilidad de la deuda del FMI.

Método de estimación	Nivel sostenible de la deuda	Metodología	Comentarios
El método de señales	46% del PIB	Se seleccionan arbitrariamente diferentes ratios límites de deuda-PIB en el país para cierto período de tiempo. En caso de que se supere ese nivel de deuda, en teoría, debería existir un "evento problemático de deuda". Se evalúan los diferentes resultados en diferentes niveles de deuda y se selecciona el óptimo, es decir, aquel que minimiza los posibles errores ⁶⁰ .	El mismo FMI (2014: 11) señala que este método es "sensible a la definición de evento problemático de deuda". A pesar de esto, el FMI no aclara el período de tiempo ni la definición utilizada para el cálculo del 46% de nivel de sostenibilidad.
El método de intolerancia de la deuda	34% del PIB	Este método utiliza un modelo econométrico que relaciona el Ranking Institucional de Inversión (IIR, por sus siglas en inglés) con el nivel de deuda respecto al PIB; así determina a partir de qué nivel de deuda el país se encuentra, según el IIR, en condiciones de atraer inversión (Bannister y Barrot, 2011).	Esta metodología asume que la inversión (medida a través del IIR) es la generadora de crecimiento. Al respecto, caben dos comentarios: (a) En el capítulo anterior se presentó que la inversión en El Salvador no siempre ha venido acompañada de mayores tasas de crecimiento, (b) Un mayor nivel en el IIR no garantiza que aumente el nivel de inversión.
El método de desempeño fiscal excepcional	50% del PIB	Se calcula a partir de la siguiente fórmula: $d = \frac{p}{r - g}$ En donde: d=nivel de deuda respecto al PIB. p= saldo primario correspondiente al máximo histórico en un período determinado (0.6% del PIB para el año 2007, utilizado por el FMI en un período de 2002 al 2012). r= tasa de interés real basado en la serie histórica considerada. g=tasa de crecimiento del PIB basado en la serie histórica considerada.	El FMI (2013: 53) señala que una de las problemáticas del modelo es que niveles de saldo primario bajos pueden relacionarse con períodos en donde no había una necesidad urgente de ajuste fiscal, mientras que podría ser que el máximo valor del saldo primario se dé precisamente en momentos que la deuda no es sostenible. Por otro lado, la variable de ajuste aparenta ser el saldo primario cuando la tasa de crecimiento puede contribuir significativamente a mejorar el nivel de sostenibilidad de la deuda.
Método de incertidumbre	45% del PIB	Retoma el método de desempeño excepcional y plantea ciertos ajustes en el ingreso y gasto fiscal para cambios en el saldo primario. Respecto a la tasa de interés real considera el nivel máximo registrado en la serie temporal analizada. Para el crecimiento se basa en su trayectoria histórica.	El método no considera que los ajustes en ingresos y gasto fiscal pueden generar impacto en la tasa de crecimiento y, así, modificar el nivel de deuda sostenible.

⁶⁰ Los posibles errores son los siguientes: (a) **falsa alarma**: el nivel de deuda para un determinado año supera el límite de deuda seleccionado y, por tanto, debería existir "un evento problemático de deuda" pero en la realidad no se observa; (b) **crisis no señaladas**: el nivel de deuda para un determinado año no supera el límite de deuda seleccionado, y por tanto, no debería existir "un evento problemático de deuda", pero en la realidad sí se observa.

Método de estimación	Nivel sostenible de la deuda	Metodología	Comentarios
Comparación con otras economías totalmente dolarizadas	40% del PIB	Retoma economías dolarizadas con límites de deuda establecidos por ley. Los países que se retoman son: Kosovo, Panamá y Ecuador.	La comparación con países tan diferentes dificulta establecer niveles de deuda similares. Panamá creció en 6.2% en el 2014. Ecuador por su parte creció en 3.8% y cuenta con ingresos fiscales a través de productos claves como el petróleo (más allá de la caída del precio de este producto en el presente año).

Fuente: Elaboración propia con base en FMI (2014).

Por su parte, la teoría de Domar (1957) desarrollada en el capítulo I presenta el nivel de estabilidad que puede alcanzar el ratio de la deuda pública respecto al producto nacional bajo un patrón de crecimiento económico sostenido (segundo caso). En ese sentido, dicho modelo muestra una relación funcional sistematizada en donde el ratio deuda-PIB depende principalmente del crecimiento económico que se alcance. Además, permite analizar los patrones de endeudamiento desde una perspectiva alternativa a las que convencionalmente se utilizan.

Es importante resaltar que una diferencia conceptual entre sostenibilidad y estabilidad de la deuda es que el primero hace referencia al límite de deuda en que no se compromete la capacidad de pago de un Estado, mientras que estabilidad se refiere al límite máximo que alcanza el ratio deuda-PIB bajo un patrón de crecimiento económico y endeudamiento determinado.

A fin de estimar el ratio deuda-PIB de estabilización $\left(\frac{D}{PIB} = \frac{\varphi}{g}\right)$, se calculó econométricamente la tasa media de crecimiento del producto real (g) durante el período 1961-2014, así como el parámetro de endeudamiento (φ) (los cálculos están englobados en el anexo 14).

La tasa media de crecimiento económico del período fue 2.1% aproximadamente, la cual fue ajustada a los cambios coyunturales registrados durante la Guerra Civil a través de variables dicotómicas. Asimismo, se corrigieron problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad a través del método *Newey-West*. Para la estimación del parámetro de endeudamiento, se intentó utilizar inicialmente la ecuación (3.16) del capítulo I; sin embargo, la volatilidad de algunas variables generó resultados inconsistentes. Por tanto,

se utilizó la ecuación (3.2)⁶¹ bajo tres modelos distintos, ajustando puntos atípicos a través de variables dicotómicas. Los resultados consolidados se presentan en la tabla 8.

TABLA 8: Estimación econométrica del parámetro de endeudamiento (ϕ) de Domar para la economía salvadoreña: 1961-2014

Variable dependiente: Primera diferencia del <i>stock</i> de deuda total (DDT)			
Variable independiente: PIB nominal (Y_n) y variables dicotómicas			
Muestra: 1961-2014 (54 observaciones incluidas)			
***Estimador significativo al 1%			
Los modelos se presentan completos en el anexo 14			
Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Y_n	0.0370***	0.0399***	0.0388***
$dummy_1$	-	-544.41***	-528.63***
$dummy_2$	-	526.98***	545.23***
$dummy_3$	-	-	297.44***
Inferencia estadística			
R^2	57.9%	59.2%	91.2%
R^2 ajustado	57.9%	88.7%	90.7%
Durbin – Watson	1.77	1.79	2.02
Criterio HQ	13.95	12.70	12.53
Criterio SCH	13.97	12.77	12.63
Criterio AK	13.94	12.65	12.48
Normalidad de residuos	Sí	Sí	Sí
Homoscedasticidad	No	No	No

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI.

Es importante mencionar que la constante resultó ser no significativa para los tres modelos, lo cual convenientemente coincide con el planteamiento de la ecuación (3.2). Sin embargo, el resto de variables son significativas individualmente. De las tres propuestas, se decidió tomar la estimación del tercer modelo, dado que posee mejores características inferenciales respecto a los otros modelos.

Una vez estimada la tasa de crecimiento promedio y el parámetro de endeudamiento, se dedujo que la deuda pública total respecto al PIB se estabilizará en el largo plazo en un ratio máximo de 186.5%, el cual prácticamente indica que la deuda representará casi el doble de la producción anual en el largo plazo. Dicho valor es alarmante puesto que representaría un síntoma de inestabilidad macroeconómica de continuar las tendencias actuales de bajo crecimiento económico y alto endeudamiento público. Un ratio deuda-PIB tan elevado dificultaría el acceso a financiamiento por parte del Estado, lo cual generaría

⁶¹ La ecuación utilizada fue: $\frac{\partial D_t}{\partial t} = \phi Y_t$; donde el término de la izquierda no es más que la primera diferencia del *stock* de deuda total. Como los patrones de endeudamiento responden al ingreso agregado del mismo período, se utilizó el PIB nominal en la estimación, dado que la deuda suele medirse en términos nominales.

un incremento paulatino de la tasa de interés pagada por el servicio de la deuda y, por tanto, comprometería los fondos públicos destinados a la política fiscal.

A fin de evaluar el ratio de estabilidad en distintos períodos, en la tabla 9 se hace un análisis segmentado por etapas históricas. Durante la vigencia del modelo ISI, el ratio de estabilización establecido por Domar se alcanzaría en un valor máximo de 35.3%; sin embargo, el mayor ratio deuda-PIB efectivo registrado jamás sobrepasó el 20%.

TABLA 9: Estimación del ratio deuda-PIB de estabilidad de El Salvador: 1960-2014

Etapa temporal	Tasa de crecimiento promedio (g)	Parámetro de endeudamiento (φ)	Ratio Deuda/PIB de estabilidad ($\frac{\varphi}{g}$)	Ratio Deuda/PIB mayor
Promedio histórico (1961-2014) *estimación econométrica	2.08%	3.88%	186.5%	62.4% (2014)
Promedio ISI (1961-1979)	4.65%	1.64%	35.3%	17.8% (1979)
Promedio durante guerra (1980-1990)	-0.35%	5.30%	-	63.1% (1985)
Promedio neoliberal (1991-2000)	4.24%	2.16%	51.0%	59.1% (1991)
Promedio neoliberal (2001-2010)	1.55%	3.94%	253.4%	55.0% (2010)
Promedio neoliberal (2011-2014)	1.42%	4.09%	288.8%	62.4% (2014)
Períodos especiales				
Dolarización (2001-2014)	1.79%	3.98%	222.9%	62.4% (2014)
FOP (2006-2014)	1.23%	4.01%	325.4%	62.4% (2014)

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI.

En la época de la Guerra Civil, los patrones de endeudamiento respondieron más al carácter militar contrainsurgente, en un contexto de decrecimiento económico (-0.35% en promedio). La década de los noventa, por su parte, presentó un ratio de estabilidad de 51% debido al incremento en el crecimiento económico de la época (4.24%), pero dicho período nunca registró las tasas de crecimiento de los años previos a la guerra. El ratio deuda-PIB más alto de los noventa se registró en 1991, el cual es superior al de estabilidad (59.1% y 51%, respectivamente). Sin embargo, esto no invalida la teoría de Domar, dado que dicho ratio aún viene impactado por la deuda acumulada por el conflicto bélico de la década previa. Desde 1993 hasta el 2000, el ratio efectivo disminuyó considerablemente (de 43.9% a 36.7%, respectivamente), manteniéndose por debajo del de estabilidad.

Durante los años posteriores, las proyecciones del ratio de estabilidad han incrementado considerablemente, dada la combinación de bajas tasas de crecimiento económico en un contexto de mayor endeudamiento. Desde la implementación de la dolarización, la economía salvadoreña ha crecido a una tasa promedio de 1.8%, y su patrón de endeudamiento ha incrementado hasta 4% aproximadamente.

Además, la deuda previsional, englobada en el Fideicomiso de Pensiones (FOP), se ha sumado desde 2006 como una partida adicional del gasto del gobierno que lo obliga a efectuar operaciones de endeudamiento de corto plazo con mayor frecuencia. A pesar de que dicho endeudamiento forma parte del SPF, se ha contabilizado en este análisis ya que, en última instancia, representa erogaciones que el Estado debe efectuar y que ejercen una presión fiscal cada vez más alarmante.

Según cifras del Ministerio de Hacienda, la deuda previsional pasó de representar el 0.5% del PIB en 2006, a equivaler a más de 10% del PIB durante los últimos tres años. Por tanto, el endeudamiento también responde a causas que van más allá de la sanidad fiscal, pues el problema de la deuda previsional responde a factores estructurales y coyunturales, como la ineficiencia del mercado laboral nacional, en la medida que existen altos niveles de subutilización laboral ante la incapacidad de la economía nacional de absorber toda la fuerza laboral de manera plena. Asimismo, el esquema de dolarización eliminó la posibilidad de paliar el endeudamiento a través de emisión monetaria.

También es posible estimar la tasa impositiva de estabilidad (γ) de Domar, planteada en la ecuación (3.20) del capítulo I. Anteriormente se mencionó que en 2014 se pagó en promedio un 5% de intereses de deuda de mediano y largo plazo. Por tanto, dado el ratio de estabilidad encontrado anteriormente (186.5%) y suponiendo una tasa de interés constante, se terminaría destinando en el largo plazo aproximadamente el 9.3% de los recursos nacionales en el pago de intereses, lo cual representaría una pérdida masiva de recursos estatales que claramente podrían destinarse a otros proyectos internos de carácter económico y social. Dicho pago correspondería únicamente a los intereses de la deuda, por lo que es necesario resaltar que el impacto sería aun mayor al incluir el gasto en amortización.

El marco teórico de Domar permite realizar un análisis de sensibilidad del ratio de estabilización ante distintos escenarios, el cual se consolida en la tabla 10. Ante el crecimiento económico histórico promedio (2.1%) y el parámetro de endeudamiento estimado econométricamente (3.9%), el ratio deuda-PIB se estabilizará en un valor de 186.5%. De mantener dicho crecimiento promedio, si el parámetro de endeudamiento

incrementa progresivamente, la deuda lograría ajustarse hasta niveles superiores a 200%, el cual es un valor excesivamente alto.

TABLA 10: Análisis de sensibilidad del ratio deuda-PIB de estabilidad ante distintos escenarios

Variables	Crecimiento económico						
Parámetro de endeudamiento	1.1%	1.6%	2.1%	3.1%	4.1%	5.1%	6.1%
2.9%	263.6%	181.3%	138.1%	93.5%	70.7%	56.9%	47.5%
3.4%	309.1%	212.5%	161.9%	109.7%	82.9%	66.7%	55.7%
3.9%	354.5%	243.8%	186.5%	125.8%	95.1%	76.5%	63.9%
4.4%	400.0%	275.0%	209.5%	141.9%	107.3%	86.3%	72.1%
4.9%	445.5%	306.3%	233.3%	158.1%	119.5%	96.1%	80.3%

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI.

Si se redujera el parámetro de endeudamiento en un punto porcentual (2.9%), manteniendo el patrón de crecimiento constante (2.1%), la deuda se estabilizaría a 138.1%; pero resulta más importante observar que, manteniendo el patrón de endeudamiento actual (3.9%), incrementar el crecimiento económico en un punto porcentual (3.1%) generaría que el ratio estabilizador disminuyera a 125.8%, lo cual ofrece un indicio de que, dado el punto promedio de crecimiento y endeudamiento actuales, es más efectivo incrementar el crecimiento económico que reducir el parámetro de endeudamiento. Obviamente el escenario ideal es la combinación de ambos hechos; sin embargo, en una economía altamente vulnerable como la salvadoreña, dicha situación resulta poco probable, debido a la fragilidad macroeconómica y al reducido margen de maniobra fiscal.

Así, el problema radica en que el país continúa en una trampa de bajo crecimiento económico en un contexto de mayor endeudamiento. Por ejemplo, si la tasa de crecimiento se redujera a 1.6%, junto a un parámetro de endeudamiento de 4.4%, el ratio deuda-PIB se estabilizaría en 275%. Por el contrario, si El Salvador recuperara la senda del crecimiento económico reportado durante el período previo a la guerra (4.1%), el ratio se estabilizaría en 95.1% y, aunque el patrón de endeudamiento incrementara a 4.9%, el ratio lograría estabilizarse en 119.5%, un nivel muy inferior al 186.5% reportado en el escenario vigente.

Las conclusiones del análisis de sensibilidad no son muy alentadoras, dadas las tendencias de largo plazo de los patrones de endeudamiento y crecimiento económico. Particularmente sobre esta última variable, la tendencia histórica muestra una reducción

paulatina del rendimiento económico nacional, con lo que el país podría encontrarse bajo el panorama concebido en el caso 1 expuesto por Domar (1957) y desarrollado en el capítulo I, en donde los aumentos en la inversión (pública o privada) generan un incremento lineal en el producto (es decir, una tasa de crecimiento del producto con tendencia a la baja). Bajo este escenario, el ratio deuda-PIB no se estabilizaría en ningún valor constante, sin mencionar que se evidenciarían serios problemas estructurales en la economía salvadoreña.

Por tanto, resulta importante evaluar las posibilidades para revertir esa situación de bajo crecimiento en un contexto de alto endeudamiento. El marco analítico puede proponer dos alternativas: una primera postura –defendida por el planteamiento convencional durante los últimos años– que dé prioridad a la reducción de los patrones de endeudamiento público para generar automáticamente un repunte en el crecimiento económico. Por el contrario, una segunda postura –la cual es el marco de referencia de esta investigación– que coloque como prioridad la generación de crecimiento económico, el cual paulatinamente estabilizará el ratio deuda-PIB.

Estos dos enfoques son similares a los planteados por Alvarado y Cabrera (2013), quienes mencionan que la concepción de política económica puede catalogarse en dos posturas contrapuestas: una primera vertiente, la economía *metalista*, en donde la oferta monetaria está restringida por condiciones exógenas, tales como leyes presupuestarias o regímenes monetarios, por lo que el gobierno ve limitado su margen de maniobra. Esta postura defiende la necesidad inminente de mantener la solvencia de las obligaciones soberanas, por lo que la política fiscal responde en última instancia a metas de sostenibilidad y de reducción de deuda, como las impuestas por leyes de responsabilidad fiscal y planes de austeridad.

Una segunda vertiente, la economía *chartalista*, se caracteriza por que la política fiscal y la política monetaria no se encuentran restringidas por trabas institucionales o económicas, por lo que la prioridad del gobierno es mantener el pleno empleo a través de sus instrumentos de política. Así, *"la solvencia no es una cuestión relevante para los gobiernos que poseen moneda soberana, con la comprensión que deben permitir variar libremente sus tipos de cambio"* (Alvarado y Cabrera, 2013: 13). En el caso de economías sin soberanía monetaria, dicha perspectiva impulsa la política fiscal para incentivar la demanda efectiva global y así generar crecimiento económico.

En un régimen dolarizado, la política fiscal salvadoreña enfrenta el enorme reto de responder a la necesidad de crecimiento económico, redistribución del ingreso y manejo

pertinente del gasto público y de la política de endeudamiento. Bajo este panorama, el principal dilema que enfrenta la economía nacional consiste en decidir si lo conveniente es situar la sostenibilidad fiscal sobre el crecimiento económico a través de políticas de austeridad (enfoque metalista) o, por el contrario, colocar a la política fiscal, crecimiento económico y generación de empleo sobre la solvencia y las metas fiscales recomendadas por las instituciones financieras internacionales (enfoque *chartalista*).

Por tanto, resulta prioritario evaluar si existe una relación de causalidad marcada entre el crecimiento económico y el endeudamiento público; además, se debe determinar la dirección de dicha causalidad. En el siguiente apartado se presenta un esfuerzo econométrico por determinar si el bajo crecimiento es consecuencia del alto endeudamiento nacional o, en cambio, el endeudamiento público elevado es simplemente un síntoma de la trampa de bajo crecimiento en la que se encuentra sumido el país.

3.1.4. Causalidad entre crecimiento económico y deuda pública

La prueba de causalidad de *Granger* permite inferir, dado el comportamiento histórico de las variables estudiadas, si existen patrones pasados en alguna de las dos series de tiempo que puedan predecir el comportamiento futuro de la otra. Dicha prueba hace referencia a precedencia temporal, por lo que en estricto sentido no muestra una conclusión fuerte de causalidad. Sin embargo, la causalidad de *Granger* permite indagar también si los cambios en una variable no contienen información relevante para predecir el comportamiento de la otra, es decir, si efectivamente no existe causalidad entre ambas series⁶².

El crecimiento económico (g) se calculó con base en cifras del PIB real desde 1960 a 2014 presentados en el WDI del Banco Mundial. La deuda pública corresponde al endeudamiento total (SPNF+SPF) reportado en las bases de datos del Banco Central de Reserva (BCR, en adelante), particularmente en las revistas trimestrales. Dichos montos fueron expresados posteriormente como porcentaje del PIB nominal (dt_y). Las pruebas se contrastarán de ahora en adelante al 5% de significancia. Los resultados de la prueba, para distintos rezagos, se presentan a continuación:

⁶² En estricto sentido la hipótesis nula de dicha prueba es “no existe causalidad de una variable hacia otra”, la cual se rechaza si el valor de probabilidad es inferior al 5%, y no se rechaza ante valores superiores a dicho límite.

TABLA 11: Causalidad de Granger entre crecimiento económico y deuda pública respecto al PIB de El Salvador: 1961-2014

Hipótesis nula (Ho)	Valor de probabilidad observado					
	Un rezago	Dos rezagos	Tres rezagos	Cuatro rezagos	Cinco rezagos	Seis rezagos
<i>g no es causa a dt_y</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>dt_y no es causa a g</i>	67.5%	55.2%	97.2%	42.3%	41.3%	43.0%

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del BCR y WDI.

La tabla 11 permite concluir que conforme transcurre el tiempo, la prueba infiere que existe una fuerte relación de causalidad –en el sentido de *Granger*– del crecimiento económico hacia el endeudamiento (es decir, se rechaza Ho), lo que determina que históricamente el bajo crecimiento económico puede ser considerado como factor explicativo del comportamiento de la deuda pública, incluso al aumentar el número de rezagos evaluados. Por otro lado, se observa que dicha causalidad no es biunívoca, pues la prueba constata que la deuda no posee información relevante –o no es causa en el sentido de *Granger*– para explicar el crecimiento económico (no se rechaza Ho).

Sin embargo, la literatura econométrica recalca que existe cierta incertidumbre en la causalidad de *Granger* al evaluarse series no estacionarias, dado que su comportamiento puede reflejar una relación espuria, por lo que lo ideal es aplicar dicha prueba a series estacionarias⁶³. A fin de corroborar los resultados, se comprobó inicialmente que ambas series poseen un orden de integración igual a 1 (es decir, que son series no estacionarias), y luego se procedió a aplicar primeras diferencias para convertirlas en series estacionarias (los resultados se resumen en el anexo 15).

Después se evaluó la causalidad de *Granger* en las series diferenciadas de crecimiento económico (*dg*) y ratio deuda-PIB (*ddt_y*), cuyos resultados se resumen en la tabla 12. Se puede observar un pequeño cambio respecto a las conclusiones obtenidas utilizando las series de nivel, pues, en los primeros dos rezagos, los cambios en el crecimiento económico no explican a los cambios en el ratio deuda-PIB, pero sí en el sentido inverso. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, la causalidad vuelve a arrojar conclusiones similares a la prueba anterior, es decir, que en realidad es el crecimiento económico lo que determina el comportamiento del endeudamiento público en el mediano y largo plazo (se rechaza Ho) y no en el sentido inverso (no se rechaza Ho).

⁶³ Sin embargo, dicha premisa econométrica tampoco permite descartar los resultados obtenidos en la prueba de causalidad englobada en la tabla 11. Simplemente se reconoce un aspecto de rigurosidad para consolidar las conclusiones de los resultados anteriormente obtenidos.

TABLA 12: Causalidad de Granger entre primera diferencia de crecimiento económico y primera diferencia de deuda pública respecto al PIB de El Salvador: 1962-2014

Hipótesis nula	Valor de probabilidad observado					
	Un rezago	Dos rezagos	Tres rezagos	Cuatro rezagos	Cinco rezagos	Seis rezagos
<i>dg no es causa a ddt_y</i>	17.1%	16.7%	2.1%	2.7%	1.3%	0.0%
<i>ddt_y no es causa a dg</i>	3.4%	3.4%	10.9%	21.0%	5.6%	16.5%

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del BCR y WDI.

Es importante mencionar que la causalidad de *Granger* no es más que un paso previo que se realiza para poder establecer relaciones dinámicas entre variables a través de vectores autoregresivos (modelos VAR). Con dicha técnica se puede escoger la cantidad de rezagos óptimos para interpretar la causalidad de *Granger* con suma validez, así como obtener una ecuación que relacione a cada una de las variables en función de sus propios rezagos y de los rezagos de la otra variable. Para esto, es importante que las series se encuentren cointegradas, es decir, que guarden una relación de estabilidad en el largo plazo a fin de que la ecuación estimada no sea simplemente producto de una relación espuria. El procedimiento econométrico así como las respectivas pruebas se ubican en el anexo 15.

La metodología sugiere que las series se encuentran cointegradas, por lo que existe una ecuación significativa que muestra el vínculo entre el crecimiento y el ratio deuda-PIB en el largo plazo; además, se determina que únicamente se requiere un rezago para el modelo VAR, cuyos residuos son normales, homoscedásticos y no se encuentran correlacionados. Esto permite aplicar una prueba de causalidad de *Granger* más rigurosa (prueba 1 de la tabla 13), a través del criterio de *Wald*, la cual nuevamente corrobora la dirección de causalidad del crecimiento hacia la deuda (medida con el ratio deuda-PIB). Asimismo, se demuestra rotundamente que no existe ninguna causalidad entre el comportamiento pasado de la deuda pública hacia el crecimiento económico.

TABLA 13: Causalidad de Granger entre crecimiento económico y deuda pública en El Salvador: 1960-2014

Hipótesis nula	Valor de probabilidad observado	
	Prueba 1	Prueba 2
	Deuda pública medida como ratio respecto al PIB	Deuda pública medida como logaritmo natural del <i>stock</i>
Deuda pública no es causa del crecimiento económico	54.8% (no se rechaza Ho)	48.4% (no se rechaza Ho)
Crecimiento económico no es causa de la deuda pública	0.0% (se rechaza Ho)	0.0% (se rechaza Ho)

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del BCR y WDI.

La interpretación de los coeficientes del modelo VAR (ubicado en la tabla A11 del anexo 15) resulta complicada, puesto que se trata de valores rezagados. Por tanto, para cuantificar con seguridad el impacto del crecimiento económico (g) hacia el ratio deuda-PIB ($\frac{D}{PIB}$), se puede utilizar la ecuación que se deduce del proceso de cointegración (véase la tabla A13 del anexo 15), la cual muestra la relación estable en el largo plazo entre ambas variables:

$$\frac{D}{PIB} = 0.863 - 13.86 g$$

Ambos estimadores son significativos al 5%. En estricto sentido, la ecuación muestra que si la economía lograra incrementar su tasa histórica de crecimiento en un punto porcentual (0.01), en el largo plazo la deuda total respecto al PIB lograría reducirse en 13.9 puntos porcentuales, *ceteris paribus*.

Es posible suponer que los resultados obtenidos pueden verse explicados por el hecho de utilizar el ratio deuda-PIB como variable *proxy* del endeudamiento público, en la medida en que un incremento del PIB genera al mismo tiempo un incremento en el denominador del ratio, con lo cual la expresión total disminuye, y viceversa. Para contrarrestar dicho argumento, también se evaluó la causalidad de *Granger* entre el crecimiento económico (g) y el endeudamiento utilizando como variable de medida el *stock* de deuda total (Dt), suavizado con logaritmo natural (véase anexo 15), habiendo comprobado previamente que ambas series se encuentran cointegradas.

Los resultados con este cambio de variable se resumen también en la tabla 13 (prueba 2). La metodología econométrica concluye nuevamente que existe una relación de causalidad dirigida desde el crecimiento económico hacia el *stock* de deuda pública, pero no desde el nivel de endeudamiento hacia el crecimiento del producto. Además, dado que las series están cointegradas, existe una ecuación que relaciona a ambas variables en el largo plazo:

$$\ln(Dt) = 12.79 - 60.35 g$$

Dichos valores son estadísticamente significativos y, dada la forma en cómo se ha medido el crecimiento económico, el coeficiente que acompaña a la variable independiente establece que si El Salvador lograra incrementar en un punto porcentual (0.01) su tasa histórica de crecimiento económico, en el largo plazo el *stock* de deuda total disminuiría en 60.4%, *ceteris paribus*.

Así, los resultados obtenidos en el análisis de causalidad entre crecimiento y deuda en el largo plazo (1960-2014) de esta investigación concuerdan con los resultados obtenidos por Alvarado y Cabrera (2013) en el mediano plazo (1991-2012).

Por tanto, queda desmitificada –desde la inferencia econométrica– la postura que defiende que el alto endeudamiento es la causa del estancamiento económico nacional y del retroceso de la estabilidad macroeconómica, y que, por tanto, sugiere como solución estrategias de reducción del gasto y políticas de controles legales a través de límites y metas para las variables fiscales. Por el contrario, el estancamiento económico que caracteriza al país es el que ha generado el incremento del *stock* de deuda en El Salvador durante los últimos años, por lo que la apuesta debe ir dirigida a políticas económicas alternativas que impulsen el crecimiento, en un sentido *chartalista*.

3.2. EL GASTO PÚBLICO COMO MOTOR DE CRECIMIENTO BAJO EL PARADIGMA KEYNESIANO EN EL SALVADOR⁶⁴

Las conclusiones obtenidas en el apartado anterior sugieren que la prioridad de la política fiscal debe ser la generación de crecimiento económico. Existen distintos campos de acción que pueden considerarse como posible motores de crecimiento; sin embargo, las variables que están en control del Estado son limitadas tanto a nivel técnico como ideológico, dado el análisis de la estructura de poder abordado en el capítulo II.

Algunas propuestas en los últimos años han ido dirigidas a impulsar el crecimiento económico a través de facilitar un clima de negocios apto para generar inversión, tanto nacional como extranjera. La historia económica expuesta anteriormente comprueba que durante los noventa se diseñaron estrategias económicas (desregulación, desprotección), políticas (desestatización) y legales para ampliar las esferas de valorización de los capitales nacionales y extranjeros para incrementar los flujos de inversión y potenciar las exportaciones nacionales.

Sin embargo, el resultado económico obtenido ha sido una economía terciarizada, caracterizada por un bajo desarrollo de las fuerzas productivas, incapaz de absorber a toda la fuerza laboral en empleos dignos, con una inversión nacional y extranjera inestable, junto a un incremento crónico del déficit comercial financiado por el flujo de remesas que entran

⁶⁴ Se aclara que los datos utilizados en los cálculos realizados en este acápite corresponden al gasto del gobierno central, dada la disponibilidad de información, salvo que se indique lo contrario. La base de datos completa se presenta en el anexo 21.

día a día. A esto se une un Estado despojado de sus instrumentos de política económica, con un rol eminentemente asistencialista, en un contexto de déficit fiscal estructural que obliga a realizar operaciones continuas de endeudamiento. El paradigma neoliberal ha disminuido tanto la capacidad económica como ideológica de justificar una posible participación estatal en la planificación del crecimiento y desarrollo económico y social.

Además, tal como se planteó en el capítulo II, la dolarización ha representado una camisa de fuerza que limita el alcance que la política fiscal puede tener. La privatización de distintos servicios redujo el margen de ingresos fiscales que el Estado podía adquirir, así como la capacidad de incidir en algunas actividades económicas de manera directa. Asimismo, la poca recaudación tributaria, la cual es una de las más bajas de Latinoamérica, junto a un patrón de evasión y elusión fiscal, disminuyen los ingresos del gobierno, mientras que la composición de sus gastos es rígida y responde muchas veces a la configuración de poder económico, político e ideológico que impera en la estructura social.

Sin embargo, planteamientos recientes (CEPAL, 2013; PNUD, 2013) resaltan el impacto potencial que el gasto público puede ejercer sobre el crecimiento económico, pues un Estado altamente participativo, con instrumentos de política económica bien definidos y en un contexto de fuerte institucionalidad, transparencia, eficiencia y efectividad, puede traducirse en una salida del estancamiento económico y, a través de una eficiente política de redistribución, lograr la reducción de la desigualdad social.

En ese sentido, la propuesta de esta investigación para generar crecimiento económico radica en un replanteamiento del problema del endeudamiento público, en donde la solvencia fiscal deje de ser la prioridad de política económica, junto a una redefinición de la política del gasto público que debe imperar en el país.

Por tanto, a continuación se procede a analizar la importancia que el gasto público ha tenido en la generación de crecimiento económico en El Salvador, a fin de formular una propuesta de reestructuración del mismo. En el primer apartado se analiza la eficiencia del gasto público agregado, evaluada desde la teoría de Shaikh (2009), para determinar si el crecimiento del producto en el largo plazo ha sido elástico respecto a los cambios porcentuales del gasto público. En un segundo apartado se realiza una comparación entre la eficiencia del gasto público y la inversión pública. Finalmente, se evalúan algunas partidas del gasto público por áreas de gestión, a fin de determinar cuáles son las apuestas que deben realizarse desde el Estado a través de la política fiscal.

3.2.1. La eficiencia histórica del gasto público agregado de El Salvador, elasticidad efectiva y multiplicador keynesiano

La teoría keynesiana establece que cualquier variable que estimule la demanda efectiva será capaz de incrementar el producto nacional más que proporcionalmente, gracias al efecto del multiplicador. Sin embargo, incrementos continuos del gasto no se traducen necesariamente en un incremento sostenido de la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo.

Los aportes de Shaikh (2009) permiten concluir que un incremento en la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo solo será posible en la medida en que los incrementos relativos en el gasto público se traduzcan en incrementos relativamente mayores en el producto nacional, es decir, que el ratio del gasto-PIB disminuya tendencialmente en el largo plazo (lo cual no implica necesariamente una reducción del monto absoluto de gasto). Dicha relación se observa sistematizada en la ecuación (3.25) del capítulo I, la cual se retoma a continuación:

$$g = \left[s_p(1 - t) + \left(t - \frac{G_t}{Y_t} \right) + \left(m - \frac{X_t}{Y_t} \right) \right] u_n R \quad (3.25)$$

En el apartado 3.3 del capítulo I se presentó una sistematización a través de elasticidades keynesianas, la cual concluye que ante incrementos absolutos del gasto público y, por tanto, del PIB (dado el efecto multiplicador), el ratio gasto-PIB (σ) disminuye ante cambios en el gasto gubernamental en la medida en que la elasticidad gasto del producto (ε_{GY}) sea mayor a 1 (es decir, un comportamiento elástico), tal como se planteó en la ecuación (3.31):

$$\frac{\partial \sigma}{\partial G} = \frac{1 - \alpha_G \sigma}{Y} = \frac{1 - \varepsilon_{GY}}{Y} \geq 0 \quad (3.31)$$

Por tanto, si dicho valor es elástico, el incremento del gasto público se traduce en un incremento del crecimiento económico de largo plazo, dada la relación inversa entre el crecimiento (g) y el ratio gasto-PIB ($\sigma = \frac{G_t}{Y_t}$), planteada en la ecuación (3.25).

Tomando esta premisa como punto de partida, es pertinente encontrar los valores de la ecuación de largo plazo que establece la relación entre el crecimiento económico y el ratio gasto-PIB, a partir de las cifras registradas en la economía salvadoreña, a fin de determinar

la magnitud y dirección de la relación entre ambas variables y verificar si el planteamiento de Shaikh (2009) logra explicar la realidad macroeconómica nacional.

Para esto, se procedió a verificar previamente que el ratio gasto-PIB está cointegrado con la tasa de crecimiento del producto. Los resultados se presentan en la tabla A23 del anexo 16. Las conclusiones garantizan una relación de cointegración entre ambas variables, a partir de la cual se extrajo la ecuación que garantiza equilibrio de largo plazo entre ambas variables:

$$g = 0.10 - 0.40\sigma$$

Los estimadores son significativos y la constante absorbe todos los demás elementos contenidos en la ecuación (3.25) que no han sido especificados en el modelo, debido a la prioridad de la investigación. Los resultados sugieren que en el largo plazo ha existido una relación negativa entre el ratio gasto-PIB y la tasa de crecimiento económico, con lo cual se verifica que la teoría propuesta por Shaikh (2009) es adecuada para explicar el comportamiento del crecimiento en el largo plazo en El Salvador. El estimador plantea que por una disminución promedio de un punto porcentual del ratio gasto-PIB del largo plazo, la tasa de crecimiento del PIB de largo plazo incrementa en 0.4 puntos porcentuales, *ceteris paribus*.

Sin embargo, también es importante inquirir en el comportamiento del ratio gasto-PIB a lo largo de la historia, el cual depende de la eficiencia del gasto gubernamental para impulsar el producto. Dicha eficiencia depende a su vez de la elasticidad gasto del producto (ε_{GY}), la cual, según la ecuación (3.30) del apartado 3.3 del capítulo I, depende de la proporción que representa el gasto respecto al PIB (σ) y del multiplicador keynesiano asociado al gasto público (α_G). Dicha relación se planteaba de la siguiente manera:

$$\alpha_G \sigma = \left(\frac{\partial Y}{\partial G} \right) \left(\frac{G}{Y} \right) = \varepsilon_{GY} \quad (3.30)$$

Retomando lo señalado en el capítulo I, el impacto del gasto gubernamental sobre el crecimiento será eficiente si $\frac{\partial \sigma}{\partial G}$ es menor a uno, que se cumple únicamente si el PIB es elástico respecto al gasto ($\varepsilon_{GY} > 1$). Para ello, se procedió a determinar el valor histórico de la elasticidad gasto del producto (ε_{GY}), a fin de explicar el comportamiento descendente que la tasa de crecimiento del PIB ha registrado durante los últimos 54 años. Se siguió la metodología de cointegración (véase anexo 17) utilizada anteriormente para determinar una relación funcional de largo plazo que vincule el PIB (Y) con el gasto público (G), ambas

series suavizadas con logaritmo natural para obtener estimadores con forma de elasticidad. La ecuación resultante es la siguiente:

$$\ln(Y) = 0.74\ln(G)$$

La elasticidad histórica equivale a 0.74. Lo anterior refleja que si la tasa de crecimiento del gasto en el largo plazo es del 1%, la tasa de crecimiento del PIB es de 0.74%, es decir, por cada 1% que incremente el gasto público agregado en el largo plazo, el PIB incrementa únicamente en 0.74%, *ceteris paribus*. Lo anterior permite concluir que el PIB de El Salvador es estructuralmente inelástico a los cambios en el gasto gubernamental. En otras palabras, los patrones de gasto público han sido ineficientes, en la medida en que se traducen en impactos cada vez menores en la tasa de crecimiento económico de largo plazo.

Por tanto, la ineficiencia histórica del gasto es una de las limitaciones estructurales que dificultan la posibilidad de salir de la trampa de bajo crecimiento. Desde la teoría propuesta por Shaikh (2009), en la medida en que no se pueda revertir dicho problema y convertir el PIB en una variable elástica respecto al gasto, la política fiscal no logrará por sí misma impulsar un crecimiento económico en el largo plazo.

Esta conclusión no debe suponer que el problema fundamental únicamente es la inelasticidad del producto respecto al gasto público. Se debe recordar que dicha elasticidad (ε_{GY}) depende no solamente de la participación del gasto público respecto al PIB (σ), sino también del multiplicador keynesiano (α_G), el cual depende a su vez de factores subjetivos de los agentes económicos como la propensión a consumir y a importar, y la tasa impositiva.

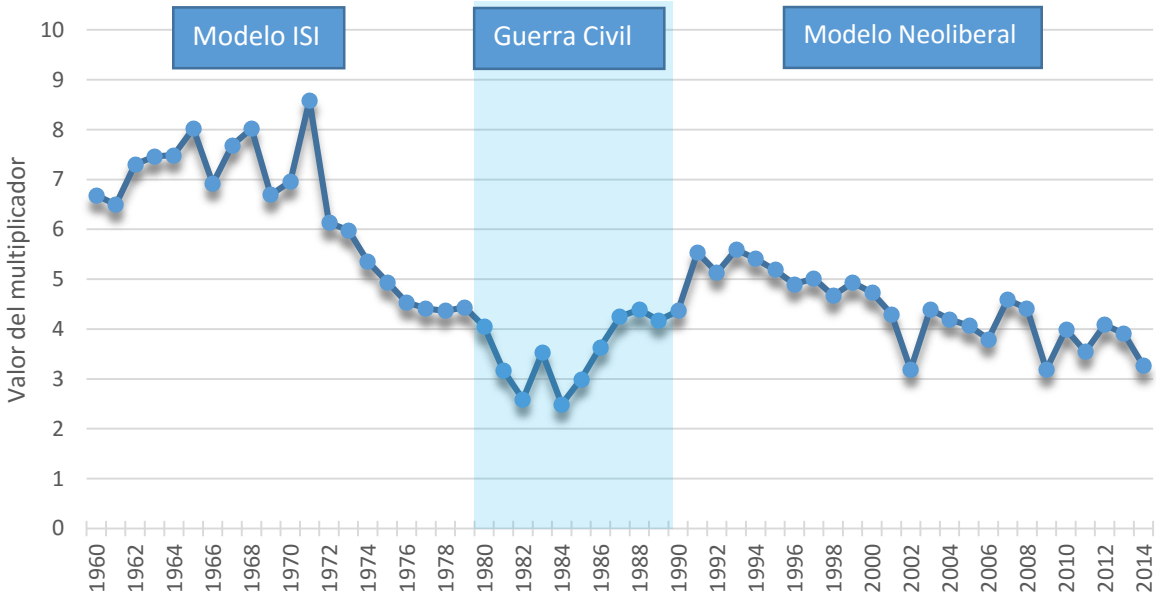
Así, para incrementar el valor de la elasticidad, es muy importante aumentar gradualmente la participación del gasto público en el producto, pero también se requiere evaluar el comportamiento que el multiplicador keynesiano ha tenido durante el período analizado. Partiendo de la ecuación (3.30) y despejando el multiplicador keynesiano, se procedió a encontrar el valor anual de dicho parámetro a lo largo del tiempo, cuya tendencia se presenta en el gráfico 25.

El multiplicador ha presentado un comportamiento distinto a lo largo de los modelos económicos y momentos históricos en el país. Durante la vigencia del modelo ISI (1960-1979) presentó el nivel más alto registrado en el período estudiado, con un promedio de 6.4. Este modelo se caracterizó por una mayor intervención del Estado en la economía,

tanto a nivel de gasto social como de incentivos a sectores industriales. A partir de 1972, el multiplicador del ISI presenta una tendencia decreciente que se mantiene hasta el período de la Guerra Civil (1980-1990) en donde el multiplicador se mantuvo en un nivel bajo y presentó una pequeña recuperación durante el segundo quinquenio de la década de los ochenta. Durante esta etapa el multiplicador tuvo un valor promedio de 3.6.

Durante el modelo neoliberal, el multiplicador ha presentado una tendencia decreciente. Dicha caída coincide con la postura del modelo de reducir la participación del Estado en la economía, asignándole un papel subsidiario y con un menor protagonismo en relación al modelo ISI. De tal manera, el multiplicador se mantuvo en un promedio de 4.4 entre 1991 y 2014 y, a pesar de ser mayor al promedio de la guerra, se ha mantenido en disminución hasta llegar a un nivel de 3.3 para el año 2014.

GRÁFICO 25: Estimación de la evolución del multiplicador keynesiano de corto plazo de El Salvador: 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos del WDI y del Ministerio de Hacienda.

A la luz de los resultados anteriores, es necesario determinar cuáles han sido las causas por las que dicho multiplicador ha disminuido desde los años noventa hasta la fecha. En primer lugar se debe recordar que la teoría keynesiana menciona que el multiplicador dependerá de la carga tributaria (t), de la propensión marginal a consumir (c) y de la propensión marginal a importar (m), por lo que se tratará de conocer cuál de esas tres variables ha impactado más en el multiplicador.

Dicho esto, se corrió un modelo econométrico con la metodología de mínimos cuadrados ordinarios con el fin de conocer cuál de las variables posee un mayor impacto en el multiplicador durante este periodo, esperando que tanto las importaciones como los impuestos presentaran una relación negativa; mientras que el consumo, una relación positiva. Se utilizaron variables *proxy* para poder medir la propensión marginal a importar y consumir, así como la tasa impositiva⁶⁵. Además, el modelo se estimó con dos variables dicotómicas (d_1 , d_2) para ajustar observaciones atípicas, y se utilizaron logaritmos naturales de manera que el impacto se pudiera medir por medio de elasticidades o cambios porcentuales entre las variables.

En un primer modelo (véase la tabla A31 del anexo 18) se observa que los estimadores de las variables muestran la relación que se esperaba con respecto al multiplicador: importaciones e impuestos con impacto negativo, y el consumo con impacto positivo:

$$\ln \alpha_G = 0.58 \ln(c) - 0.57 \ln(m) - 0.49 \ln(t) - 0.28 d_1 + 0.14 d_2$$

Es importante señalar que el estimador del consumo no es significativo al 5%. Esto puede ser explicado por la alta correlación que guarda el consumo y el nivel de impuestos, ya que durante este último período el sistema tributario se ha basado en impuestos indirectos, de manera que mientras más incrementa el nivel de consumo así lo harán los tributos; esto lleva a que la mayor parte del impacto que pueda tener el consumo en el modelo sea absorbido por los impuestos.

A partir de estos resultados se decidió estimar otro modelo (véase la tabla A32 del anexo 18) con la única diferencia que no se considera la variable del consumo por las razones antes mencionadas. La ecuación resultante es la siguiente:

$$\ln \alpha_G = 0.29 - 0.53 \ln(m) - 0.34 \ln(t) - 0.29 d_1 + 0.15 d_2$$

Estas elasticidades muestran que en el largo plazo ante un aumento del 1% en la propensión marginal a importar, el multiplicador disminuye en 0.53%, *ceteris paribus*; por otro lado, si la tasa impositiva aumenta en 1% el multiplicador disminuye en 0.34%, manteniendo todo lo demás constante. Dado estos resultados se puede observar que la variable que más ha afectado y, por tanto, la causa de que el multiplicador haya presentado

⁶⁵ Para medir las tres variables, únicamente se utilizó una aproximación a través de la proporción del consumo privado, de las importaciones y la recaudación fiscal, respecto al PIB de cada año en cuestión.

niveles decrecientes en estos últimos años es principalmente el aumento en el nivel de importaciones respecto al producto.

Así como se mencionó en el capítulo II el flujo de importaciones se incrementó con mayor pronunciamiento durante el inicio del periodo neoliberal en El Salvador en la década de los noventa, principalmente en las importaciones de bienes de consumo y bienes intermedios.

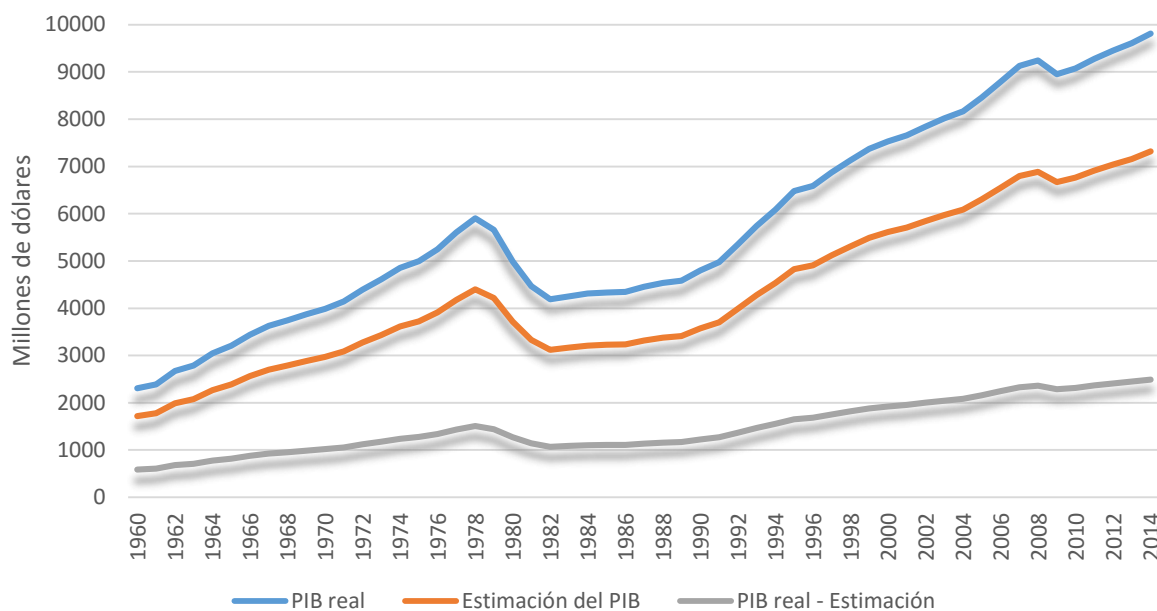
El comportamiento de las importaciones se refleja en la reducción del índice del tipo de cambio real, resultado de la pérdida gradual de la competitividad nacional respecto a sus principales socios comerciales en los últimos años, como consecuencia del incremento en los flujos de remesas, la política de dolarización y la terciarización de la economía. Sin embargo, es posible que el flujo de remesas haya mitigado un poco la caída sistemática del multiplicador keynesiano en El Salvador, dado el impacto positivo que guardan ambos parámetros a través de la propensión marginal a remesar que forma parte del multiplicador keynesiano de la economía salvadoreña (Montesino, 2011b).

Independientemente del enfoque, la necesidad de incrementar el multiplicador es eminente pues, de mantenerse el multiplicador del año 2014, el gasto público del gobierno central tendría que alcanzar el 30.3% del PIB, en contraste al 22.8% actual, a fin de que la elasticidad (ε_{GY}) pueda pasar a ser mayor a 1 y, así, contribuir al crecimiento económico de largo plazo, según la teoría de Shaikh (2009). Ese nivel de gasto no solo ostenta dificultades de financiamiento para poder ser alcanzado, también presenta conflictos de carácter político, como se expuso en el capítulo II.

Para comprobar la eficiencia de la estimación del multiplicador, es posible calcular el PIB a partir del gasto público y del multiplicador estimado. En el gráfico 26 se presenta el PIB real observado de 1960 a 2014 y la estimación del mismo a partir del multiplicador y el gasto público durante el mismo período.

Como se observa en el gráfico 26, la estimación del PIB a través del multiplicador y del gasto público real presenta un comportamiento muy similar con respecto al PIB real. La brecha que existe entre el PIB real y la estimación puede ser entendida como las variables que no se encuentran explicadas por la dinamización del gasto público en la economía. Esta diferencia ha presentado una tendencia creciente a lo largo del período estudiado, lo cual coincide con la caída del multiplicador presentada en el gráfico 25. Así, el gasto público genera cada vez una menor influencia sobre el nivel del PIB real y ha pasado a jugar un rol *pasivo* en cuanto a crecimiento económico.

GRÁFICO 26: Comparación de PIB real y PIB estimado a través del multiplicador y gasto público en El Salvador: 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos del WDI y del Ministerio de Hacienda.

En efecto, al realizar el análisis de causalidad de *Granger* del modelo VAR entre logaritmo del PIB real y el logaritmo del gasto real (véase tabla A29 del anexo 17) se obtiene que no se rechaza que el gasto real depende del PIB real y, en cambio, sí se rechaza la causalidad del gasto hacia el PIB. En conclusión, el gasto real no ejerce un rol *activo* en la política fiscal para dinamizar el crecimiento, al contrario, presenta un rol *pasivo* y dependiente de los cambios en el PIB real. Esto es evidente desde el momento en que se diseña el presupuesto del Estado, dado que los fondos asignados dependen tanto de la recaudación fiscal del período anterior como de las expectativas de crecimiento económico del año en cuestión, y de la ocurrencia de hechos coyunturales que obliguen a una reasignación de fondos.

3.2.2. Análisis comparativo de las elasticidades del gasto corriente y de la inversión pública y privada: 1991-2014

Los ingresos que recauda el gobierno pueden ser destinados hacia dos actividades agregadas. En primera instancia están aquellos gastos que son necesarios para el funcionamiento del aparato público, comúnmente denominado gasto corriente o consumo del gobierno. Algunas de las partidas de este rubro son el pago de remuneraciones a

empleados públicos y la compra de bienes y servicios. También se incluyen las transferencias corrientes que el Estado hace a través de subsidios, y el pago de intereses de la deuda pública. Por otro lado, los fondos públicos también pueden ir dirigidos hacia actividades relacionadas con la inversión pública, entre las que se pueden mencionar el mantenimiento y ampliación de infraestructura productiva en distintos sectores económicos.

A fin de evaluar el impacto de ambas variables, se planteó un modelo econométrico para medir las elasticidades del gasto corriente (G) y la inversión pública ($I_{pública}$) durante los últimos 25 años, debido a la disponibilidad de datos de inversión pública. Se incorporó a la modelación el impacto de las remesas familiares (Rem), dada su importancia estructural en la economía salvadoreña, así como la inversión privada ($I_{privada}$) ejecutada durante dicho período. Asimismo se incluyeron dos variables dicotómicas (d_1 , d_2) para controlar observaciones atípicas. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

$$\ln(Y) = 3.876 + 0.413 \ln(G) + 0.158 \ln(Rem) + 0.022 \ln(I_{pública}) + 0.022 \ln(I_{pública}) + 0.160 \ln(I_{privada}) + 0.056d_1 - 0.100d_2$$

El modelo presentó normalidad en los residuos y no se registró autocorrelación ni heteroscedasticidad. Además, hubo una excelente bondad de ajuste ($R^2 = 99.5\%$) y todas las variables son significativas en conjunto ($F = 554.6$). Sin embargo, al evaluar la significancia individual de los estimadores, se corrobora que todos son significativos al 1%, excepto la inversión pública. Esto permite confirmar que la inversión estatal no ha generado dinamismo económico en los últimos años, ya que su elasticidad es estadísticamente igual a cero (confrontar la tabla A33 del anexo 19).

Por tanto, este hallazgo es identificado como otra de las limitantes estructurales para impulsar el crecimiento económico en El Salvador, ya que la inversión pública no ha estado encadenada con la generación de dinamismo económico; más bien, los resultados sugieren que dicho rubro ha sido ejecutado de manera aislada. Esto se refleja en el bajo monto ejecutado, pues para 2014, el monto de inversión pública fue de \$624.6 millones, es decir, únicamente el 2.5% respecto al PIB.

Asimismo, la tabla 14 muestra la distribución de la inversión pública ejecutada durante los dos últimos años. En primer lugar se observa la caída del monto total invertido, pasando de \$726.5 millones en 2013 a \$624.6 millones en 2014, es decir, una disminución del 14% en tan solo un año. Respecto a las partidas de inversión en desarrollo económico, se

observa un incremento en la inversión dirigida al sector agropecuario, dado el apoyo que ha mostrado el gobierno de turno en actividades relacionadas con la agricultura, la cual es vulnerable a los fenómenos naturales que se han presentado en dicho período, como la roya en 2014 y la sequía que se reporta cada año por la falta de precipitaciones pluviales.

TABLA 14: Inversión pública del SPNF por actividad en El Salvador: 2013-2014
(En millones de US dólares corrientes)

Sectores	2013		2014	
	Monto total	Porcentaje de participación	Monto total	Porcentaje de participación
Desarrollo económico	286.8	39.5%	261.5	41.9%
Agropecuaria	15.8	2.2%	33.3	5.3%
Energía	117.3	16.1%	40.1	6.4%
Transporte y almacenaje	149.2	20.5%	184.7	29.6%
Industria, comercio y turismo	3.6	0.5%	3.5	0.6%
Otros	0.9	0.1%	0.0	0.0%
Desarrollo social	439.7	60.5%	363.0	58.1%
Agua potable y alcantarillado	12.4	1.7%	11.5	1.8%
Salud	62.7	8.6%	47.6	7.6%
Justicia	47.8	6.6%	14.8	2.4%
Desarrollo urbano y comunal	231.2	31.8%	190.2	30.5%
Seguridad	0.7	0.1%	12.1	1.9%
Medio ambiente	5.7	0.8%	3.3	0.5%
Otros	79.2	10.9%	83.6	13.4%
Total	726.5	100%	624.6	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, el sector energético ha sido descuidado en gran medida, ya que pasó de representar el 16.1% de la inversión total a equivaler únicamente el 6.4%, lo cual refleja que la falta de recursos para invertir obliga al Estado a realizar una recomposición que responde a fenómenos coyunturales de corto plazo, en detrimento de los beneficios potenciales que podría generar una inversión planificada en el largo plazo. Por ejemplo, descuidar la inversión en la matriz energética puede traer consecuencias en el desarrollo de la economía en el mediano y largo plazo.

En cuanto a la inversión en desarrollo social, es posible observar una relativa rigidez en el corto plazo. Un aspecto que destaca es la reducción tanto del monto como del porcentaje de participación de la inversión en salud y justicia; por otro lado, la situación coyuntural ha obligado a ampliar la inversión en seguridad, pasando de 0.1% en 2013 a 1.9% en 2014, es decir, un monto 16 veces mayor que el registrado en 2013. Según el Banco Mundial, el gasto en justicia y seguridad en El Salvador representó el 2.8% del PIB en 2014, la cifra más alta a nivel centroamericano.

Las estimaciones planteadas anteriormente comprueban también que el gasto corriente ha impulsado el crecimiento del producto, ya que ante un incremento del 1% en el gasto corriente, el producto crece 0.41%, el cual es un estimador estadísticamente significativo. Este valor es inelástico, lo cual corrobora cierto grado de ineficiencia en dicha partida, sin embargo, se comprueba que dicho gasto sí genera dinamismo en la economía.

En la tabla 15 se resumen las participaciones de las partidas fundamentales del gasto corriente durante los últimos seis años. Las remuneraciones a los empleados del sector público han incrementado progresivamente su participación en las erogaciones del gobierno. Sin embargo, esto no debe traducirse únicamente como un incremento de la burocracia estatal o empleos improductivos, dado que se tratan de los salarios con los que subsiste una parte de la población. Asimismo, desde la teoría keynesiana, los pagos de salarios, las erogaciones en adquisición de bienes y servicios y el pago de transferencias corrientes representan una forma de dinamizar la economía a través del efecto multiplicador.

TABLA 15: Composición del gasto corriente del SPNF en El Salvador: 2009-2014
(Porcentaje del gasto corriente total)

Partida/Año	2009	2010	2012	2012	2013	2014
Remuneraciones	43.6%	44.1%	44.4%	45.7%	45.8%	47.4%
Bienes y servicios	22.9%	24.3%	21.4%	20.6%	22.9%	22.5%
Intereses	13.9%	13.1%	11.9%	12.3%	12.8%	13.0%
Transferencias corrientes	19.6%	18.4%	22.3%	21.5%	18.5%	17.1%
Gasto corriente total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda.

El detalle clave estriba en incentivar la austeridad del consumo de ciertos bienes y servicios no relacionados con la actividad pública (bienes suntuarios, por ejemplo), a fin de utilizar correctamente los recursos públicos, lo cual depende más de la voluntad política que de factores eminentemente económicos. Asimismo, es recomendable examinar la posibilidad de focalizar subsidios y transferencias dirigidas a los agentes económicos, a fin de que el gasto público se dirija hacia los sectores más vulnerables y aumente su progresividad.

La partida que merece especial mención es el pago de intereses. En general, El Salvador no ha presentado problemas de solvencia en cuanto al pago de intereses sobre la deuda. El director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI) señalaba: *“No vemos razones para hablar de un proceso de reestructuración de deuda, en El Salvador se ha venido haciendo un manejo bueno de la deuda. Las*

operaciones que se han hecho los últimos años son buenas, este país no lo necesita" (Werner, citado en El Economista, 2015b). Sin embargo, es imposible negar el enorme costo de oportunidad que esta erogación representa, ya que el 13% del gasto corriente se dirige a dicho rubro, por lo que no debe despreciarse.

En el análisis econométrico planteado anteriormente también se incorporó como variable de control la evolución de las remesas familiares. Se observa que ante una tasa de crecimiento de las remesas del 1%, *ceteris paribus*, la tasa de crecimiento del PIB será del 0.16%. En otras palabras, ante un incremento de 1% en el flujo de remesas, el PIB incrementará potencialmente en 0.16%, *ceteris paribus*. Dicho estimador resultó ser inelástico. No obstante, más allá de la estabilidad que aportan dichos flujos a la balanza de pagos, es importante recordar su impacto social.

Hurtado y Orantes (2014) afirman que el 19.8% de los hogares salvadoreños son receptores de remesas. La remesa promedio mensual por remitente es de \$288.10, un monto superior a todos los salarios mínimos vigentes en la actualidad. Según el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA, 2009), las remesas se dirigen a mejorar el gasto corriente de los hogares, pues el 76% de dichos fondos son destinados al consumo (incluyendo gastos en mejor alimentación), el 9% a educación, 5% en gastos médicos y el 10% a otros tipos de gastos. Por tanto, las remesas se convierten en un tipo de inversión social-privada que contribuye al desarrollo de las capacidades humanas de los receptores.

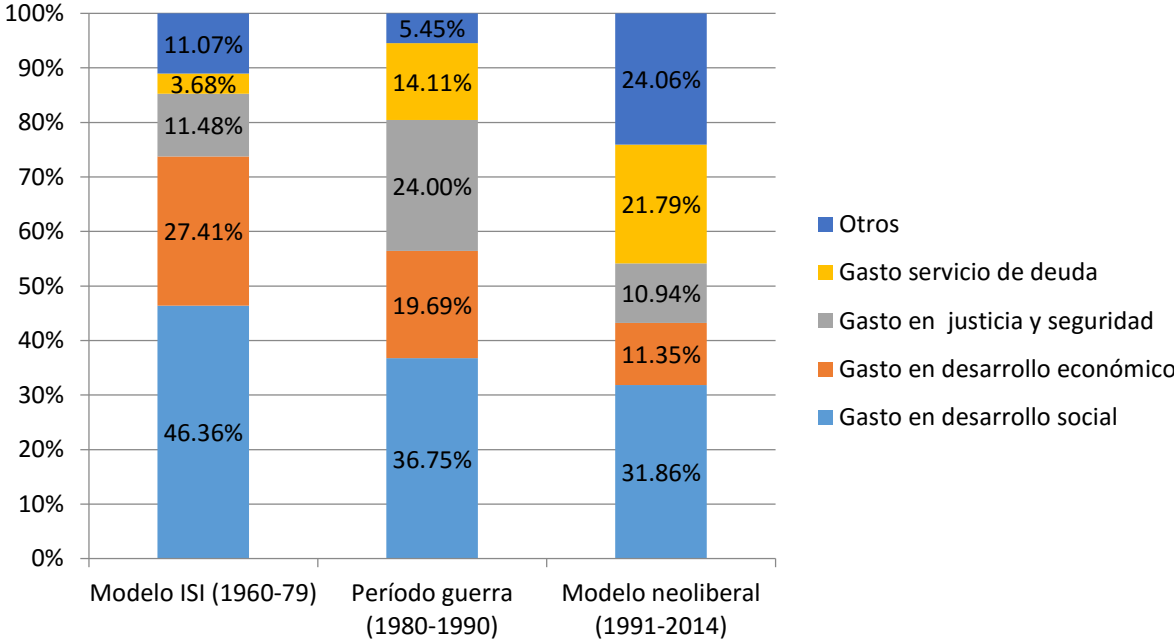
Además, tal como se planteó en el capítulo II, las remesas han facilitado la reducción de la pobreza extrema en muchos departamentos, en la medida en que se suman al ingreso de los hogares y facilitan el consumo nacional, lo cual reduce la presión sobre la política asistencialista del Estado.

Finalmente también se observa que la inversión privada sí ha impactado en el crecimiento del producto de los últimos años, ya que ante un aumento de 1% en dicho monto, el producto incrementa en 0.16%, *ceteris paribus*. Sin embargo, es importante destacar que el análisis empírico comprueba que la inversión privada ha generado un impacto estadísticamente similar al de las remesas (0.16%) y que, a pesar de que el diseño de política económica ha ido dirigido al incentivo de la inversión privada, su impacto es relativamente bajo si se compara con el dinamismo que genera el gasto corriente en la economía (0.41%), por lo que se puede concluir que la inversión privada no ha desempeñado un rol tan dinamizador en la economía, en contraste con lo que convencionalmente se asume y se promueve.

3.2.3. El impacto del gasto público desagregado en el crecimiento económico

El impacto del gasto público puede interpretarse por medio de las erogaciones que se realizan según la función que este ejerce. Para fines de comparación, se presenta en el gráfico 27 el gasto público promedio por áreas de gestión en cada modelo económico implementado en El Salvador, las cuales corresponden a desarrollo económico, desarrollo social, seguridad y justicia, servicio de la deuda y otras partidas complementarias. Los datos pertenecen al gobierno central reportadas por el Ministerio de Hacienda, desde 1960 hasta 2014.

GRÁFICO 27: Gasto público promedio según modelo económico en El Salvador: 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda.

La metodología utilizada en esta investigación para construir las series de cada área de gestión se basó en la forma en que el Ministerio de Hacienda las registra, con la diferencia que, con el objetivo de homogenizar las series, se consideró el 100% de los gastos de cada rama, de acuerdo con la siguiente descripción.

El gasto en desarrollo económico corresponde a las partidas registradas por el Ministerio de Economía (MINEC), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas (MOP) y los años disponibles en el ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(MARN), Ministerio de Turismo (MITUR), ramo de Vivienda y Desarrollo Humano, Comercio Exterior y el Ministerio de Planificación (MIPLAN).

El gasto en desarrollo social engloba las partidas del Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda (MH), y el Ministerio de Relaciones Exteriores. El gasto en seguridad y justicia incluye las partidas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa Nacional y la Fiscalía General de la República (FGR).

En Otros, se engloba las partidas restantes del gasto público no incluidas previamente (como por ejemplo el gasto del Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la República; con excepción del pago de servicio de la deuda que se separó para fines explicativos. La lista detallada de las unidades primarias tomadas en cuenta para cada partida –incluida la lista de las unidades que conforman la cuenta “Otros”– puede confrontarse en el anexo 20.

Como primera aproximación, es posible observar en el gráfico 27 el cambio en la composición del gasto total en cada modelo económico. Tanto el gasto en desarrollo económico como en desarrollo social han disminuido en 15 puntos porcentuales, aproximadamente, entre el modelo ISI y el neoliberal. Por otro lado, el gasto en servicio de la deuda ha incrementado considerablemente, representando el 21.8% en promedio durante el modelo neoliberal.

Además, la tabla 16 ofrece una aproximación de cómo evolucionó cada gasto dentro de cada modelo contemplado. Durante el modelo ISI, se observa que todos los gastos sin excepción incrementaron a una mayor tasa, comparado con el resto de períodos, lo cual denota una aceleración marcada en la participación estatal durante la época.

Sin embargo, este patrón se interrumpió durante el conflicto armado, en donde el gasto en justicia y seguridad como medidas contrainsurgentes se volvió prioridad. Finalmente, a pesar de que en el modelo neoliberal se retoma el crecimiento de las distintas partidas consideradas, el ritmo de crecimiento no volvió a ser igual al registrado antes de la Guerra Civil.

TABLA 16: Tasa de crecimiento promedio gasto público según modelo económico implementado. El Salvador: 1960-2014

Tasa de crecimiento promedio	Modelo ISI (1960-79)	Guerra Civil (1980-1990)	Modelo Neoliberal (1991-2014)	Período total (1960-2014)
Gasto total	8.06%	-3.20%	4.70%	3.52%
Gasto desarrollo social	8.45%	-5.71%	5.01%	2.52%
Gasto desarrollo económico	10.64%	-6.78%	2.54%	1.46%
Gasto en justicia y seguridad	5.78%	2.93%	1.92%	2.78%
Gasto en servicio de deuda	7.92%	3.52%	5.94%	8.38%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Ahora bien, para profundizar en cómo estas composiciones del gasto han incidido en el crecimiento económico a lo largo del tiempo, se procedió a inferir el impacto potencial que ha tenido el gasto en desarrollo económico (*DE*), desarrollo social (*DS*), el gasto dirigido al pago del servicio de la deuda (*DP*) y las erogaciones en seguridad y justicia (*SJ*) durante los últimos 54 años. Las variables fueron suavizadas con logaritmo natural, y se corrigieron problemas de normalidad con variables dicotómicas (D_1 , D_2 , D_3). Asimismo, los resultados resumidos en el gráfico 27 permitirán complementar el análisis inferencial con los patrones de gasto percibidos en cada época. La estimación econométrica se presenta a continuación:

$$\ln(Y) = 4.26 + 0.14 \ln(DE) + 0.64 \ln(DS) + 0.04 \ln(DP) - 0.03 \ln(SJ) \\ - 0.06D_1 * \ln(DE) - 0.31D_2 + 0.22D_3$$

Los resultados consolidados pueden consultarse en la tabla A34 del anexo 19. Individualmente todos los estimadores son significativos al 5%, excepto el gasto en servicio de la deuda (*DP*) y en seguridad y justicia (*SJ*), lo cual demuestra que su impacto en el crecimiento del PIB es estadísticamente igual a cero.

Lo anterior confiere evidencia empírica de que el pago del servicio de la deuda no aporta al crecimiento económico, al menos directamente. Estos resultados son relevantes al considerar el período de reestructuración de la deuda que se ha generado desde 1995 y que fueron presentados en el capítulo II. Se identificaron tres ciclos de reestructuración de LETES en los cuales, al finalizar cada uno, aumentaba el pago de servicio de deuda como porcentaje del gasto público total.

Este comportamiento se ve reflejado en el gráfico 27, en donde se pasa de un promedio de deuda de 3.7% respecto al gasto público total en el modelo ISI a un promedio de deuda equivalente al 21.8% en el modelo neoliberal. Asimismo, según la tabla 16, el gasto en deuda ha incrementado 8.4% en promedio durante todo el período analizado. La problemática de este comportamiento estructural radica en el costo de oportunidad en la utilización de recursos públicos hacia áreas que contribuyen al crecimiento económico.

Además, la falta de impacto del gasto en seguridad y justicia puede explicarse bajo la premisa que dicho gasto suele responder históricamente a la coyuntura de cada época y no a fines de planificación económica. Como se abordó en el capítulo II, la política fiscal del período bélico, por ejemplo, respondió a intereses contrainsurgentes que generaron un aumento de los fondos destinados a rubros relacionados con el mantenimiento del orden durante la guerra; dicho gasto llegó a representar en promedio el 24% del gasto total (ver gráfico 27), y ha incrementado permanentemente durante los tres modelos económicos analizados en la tabla 16.

En la actualidad el incremento de la violencia ha obligado a fortalecer el presupuesto de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la FAES, muchas veces con fondos originados de deuda adquirida por el Estado. Según Acevedo (citado en USG-GOES, 2011), el costo total anual de la violencia en el país es 10.8% del PIB. Por tanto, si el gasto destinado a justicia y seguridad no ha generado un impacto en el crecimiento, es porque dicho gasto no se ha traducido en una disminución efectiva de la violencia en El Salvador.

Los resultados más relevantes se encuentran en los estimadores asociados con el desarrollo económico y desarrollo social. Las conclusiones del modelo establecen que el gasto en desarrollo social posee la mayor elasticidad de todas, pues ante un aumento del 1% en el gasto destinado a dicho rubro, el crecimiento del producto incrementa potencialmente en 0.64%, *ceteris paribus*.

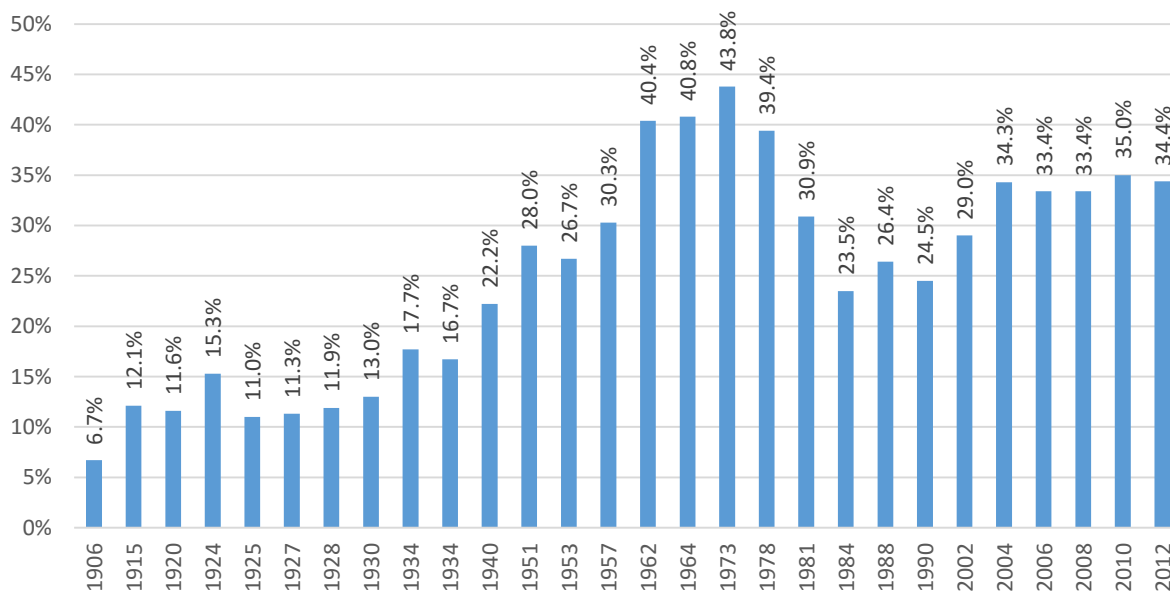
Por otro lado, ante un aumento de 1% en el gasto en desarrollo económico, el crecimiento del PIB incrementa en 0.14%, manteniendo todo lo demás constante. Si bien estos valores demuestran la inelasticidad del producto (lo cual era un resultado esperado dado el poco dinamismo que ha generado el gasto público agregado a lo largo de la historia), ofrecen un indicio de los rubros hacia donde debe dirigirse el gasto público consolidado.

3.2.3.1. El impacto del gasto en desarrollo social

Históricamente se han reportado distintos niveles de participación del gasto público dirigido a desarrollo social. Particularmente, durante el modelo ISI dicha partida reportó un crecimiento promedio de 8.5%, el cual contrasta con el 5% registrado durante el modelo neoliberal (ver datos en la tabla 16), lo que refleja el cambio de prioridades de la política fiscal.

Para complementar lo anterior, el gráfico 28 muestra el gasto en desarrollo humano⁶⁶ ejecutado durante algunos años seleccionados. Un aspecto relevante es el porcentaje destinado durante la vigencia del modelo ISI (1951-1978, en el gráfico 28), en donde el gasto en desarrollo humano llegó a representar más del 40% del gasto gubernamental total, dado que se le apostó a una política basada en el fomento de la educación. Se debe recordar que en dichos años se reportaron las mayores tasas de crecimiento económico, las cuales pueden estar asociadas con el esfuerzo estatal de fomentar las capacidades humanas y productivas de la población.

GRÁFICO 28: Gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del gobierno en El Salvador: 1906-2012 (años seleccionados)



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013: 85).

⁶⁶ El PNUD (2013) considera como gasto en desarrollo humano los rubros de salud, educación, trabajo y previsión social, y clases pasivas y transferencias corrientes. Dicho concepto es muy similar al de desarrollo social retomado en esta investigación.

Sin embargo, dicha política no se consolidó debido al inicio del conflicto armado, el cual generó una redirección de fondos hacia la actividad militar. Para 1990, el gasto en desarrollo humano había disminuido a 24.5%, es decir, una caída de más de 19 puntos porcentuales respecto de la participación reportada en 1973 (43.8%). Por tanto, en la medida en que una política integral de educación es una apuesta a largo plazo, el proceso de desarrollo humano de los años sesenta y setenta se truncó.

El PNUD (2013) afirma que la política social del modelo ISI, si bien intentó formar una mano de obra más capacitada, no pudo corregir las causas estructurales de la desigualdad social, ya que los trabajadores capacitados estuvieron al servicio del crecimiento económico, pero no viceversa. Además, las políticas sociales no cubrían a los trabajadores de las actividades agropecuarias, incrementando aún más los niveles de desigualdad. Esta visión respondió al poder político que las clases dominantes de la época poseían, así como a su capacidad de influir en la agenda de política económica (Segovia, 2002).

Durante el período neoliberal, el gasto en desarrollo humano ha sido parcialmente retomado por el Estado. Dicho gasto ha tenido una participación promedio de 32% entre 1990 y 2012. Sin embargo, no se han vuelto a reportar los niveles observados durante la etapa previa a la guerra. Además, si bien han existido mejoras en indicadores sociales de salud (esperanza de vida) y educación (tasa de alfabetización y tasa de matrícula), contradictoriamente el país presenta una de las tasas de crecimiento económico más bajas de la región, con tendencias a continuar bajo dicho comportamiento.

Esto permite concluir que *“aunque es ampliamente reconocida la existencia en el país de mano de obra abundante y laboriosa, en la práctica el modelo neoliberal no ha apostado seriamente a favor de asegurar el bienestar de la gente y potenciar el desarrollo de sus capacidades”* (PNUD, 2013: 8).

Durante los últimos diez años la política social ha ido dirigida a programas de asistencia inmediata, como el Programa de Paquete Escolar, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), entre otros relacionados con subsidios de primera necesidad. Empero del repunte del gasto en desarrollo humano durante los últimos años (32%), sus niveles no han recuperado los grados de participación registrados durante el modelo ISI (35.6%).

Además, dichas políticas no ofrecen un alcance integral que busque desarrollar capacidades propias en la población. *“Al contrario, se aplica un enfoque remedial o de apoyo que falla en resolver el problema social esencial: la falta de oportunidades equitativas para el desarrollo de las capacidades de la gente”* (PNUD, 2013: 94).

Por tanto, a pesar de que en el país han sido ejecutados tres modelos económicos distintos (agroexportador, ISI, neoliberal), ninguno ha logrado consolidar las bases de un círculo virtuoso entre crecimiento económico y desarrollo social. En buena medida, esto responde a la ejecución de políticas públicas en donde las personas son un medio para alcanzar crecimiento económico y, por tanto, sus objetivos no han estado dirigidos hacia metas humanas. Por tanto, es necesario reformular una política social integral con metas dirigidas hacia el largo plazo.

3.2.3.2. El impacto del gasto en desarrollo económico

El gasto público por área de gestión que menos ha crecido a lo largo de los últimos 54 años ha sido el gasto en desarrollo económico (1.46% como promedio anual), a pesar de que durante el modelo ISI este gasto presentó un alto ritmo de crecimiento (10.64%, según la tabla 16). Esta tendencia se vio contrarrestada con la caída promedio de 6.78% que presentó durante el conflicto armado y la modesta recuperación de 2.54% en el modelo neoliberal.

El análisis econométrico planteado en el apartado 3.2.3 mostró un bajo impacto del gasto dirigido a desarrollo económico en el crecimiento del PIB. Para profundizar en dicho resultado, se planteó un segundo modelo econométrico (véase tabla A35 del anexo 19 para mayor detalle) en donde se desagrega dicho gasto en las erogaciones realizadas por los ministerios involucrados en dicha área de gestión, seleccionados según la disponibilidad de datos:

$$\ln(Y) = 7.03 + 0.20 \ln(\text{minec}) + 0.42 \ln(\text{mop}) - 0.25 \ln(\text{mag}) - 0.59d_1 + 0.33d_2 - 0.22d_3$$

El modelo contiene tres variables dicotómicas para corregir problemas de autocorrelación. Además se utilizó el método de corrección de varianzas de White, y el modelo presentó normalidad en los residuos. Todos los estimadores son significativos individualmente. Durante el período histórico comprendido entre 1960 y 2014, el rubro de obras públicas (*mop*) es el que ha generado más impacto en el crecimiento económico, ya que ante un aumento de 1% en el gasto en dicho rubro, el crecimiento del PIB incrementa en 0.42%, *ceteris paribus*. La ejecución presupuestaria del Ministerio de Economía también ha generado un impacto positivo en el crecimiento económico, con un valor de elasticidad de 0.20.

Resulta revelador que el gasto realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha generado un impacto negativo en el largo plazo (-0.25). Dicho resultado se explica por el fracaso de la consolidación de la Reforma Agraria, las consecuencias que generó el conflicto armado en la zona rural, el abandono de la actividad agrícola después de los años noventa y el carácter subsidiario que ha adquirido durante el último lustro. Dicho impacto negativo obtenido es la causa de la baja elasticidad del gasto en desarrollo económico de largo plazo encontrado anteriormente (0.14).

Es importante enfatizar que el uso de los fondos de los tres ministerios incrementó durante los años setenta, pero en la década siguiente se redujeron por la Guerra Civil, recuperándose una vez finalizado dicho conflicto. Sin embargo, el monto real asignado al MAG y al MINEC no ha recuperado los niveles históricos reportados durante el ISI. Además, el destino de dichos fondos es utilizado bajo estrategias distintas.

En la época del modelo ISI (1960-1979) se desarrollaron diversas políticas económicas dirigidas a la industrialización planificada, se amplió la infraestructura de apoyo a la producción a través del fortalecimiento de la red vial y de la matriz energética. También se impulsaron políticas sectoriales, dirigidas al fortalecimiento de sectores estratégicos a través del apoyo institucional. Así, las políticas apostaron a la inversión pública para generar crecimiento económico.

Sin embargo, la visión neoliberal de mínima participación estatal generó la reducción del gasto ejecutado por las instituciones involucradas con la anterior planificación económica. El gasto público total ejecutado por el Ministerio de Agricultura, por ejemplo, pasó de su máximo histórico de 8% durante el ISI al 1% para el período posguerra (PNUD, 2013). De igual manera, las políticas recientes del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) van dirigidas a métodos remediales como huertos caseros y granjas familiares, enfocándose en la dimensión de acceso físico de la seguridad alimentaria. Los programas no se orientan a impulsar la capacidad productiva o el fomento de cooperativas que podrían mejorar la dimensión de acceso económico y estabilidad laboral de la seguridad alimentaria.

Asimismo, la composición del Ministerio de Economía cambió abruptamente: si bien su porcentaje de participación recuperó sus niveles respecto al período previo a la guerra, su destino no fue hacia el incentivo y promoción de la producción industrial; más bien pasó a convertirse en un rol asistencialista a través de subsidios al consumo.

3.3. PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA: ESTABILIDAD DE LA DEUDA A TRAVÉS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO IMPULSADO POR EL GASTO PÚBLICO

A lo largo de esta investigación se han identificado los principales problemas estructurales que percibe la economía salvadoreña. Además, en las pruebas econométricas presentadas en los apartados anteriores se ha concluido que, contrario a lo planteado convencionalmente, mayores tasas de crecimiento económico generan menores niveles de deuda y no viceversa.

Lo anterior no implica que el país deba seguir endeudándose en las tendencias actuales, sino que el foco de atención de política económica debe dirigirse a potenciar el crecimiento económico por medio de una mejor asignación del gasto público hacia aquellos rubros que generan mayor impulso en la economía, en un contexto en donde el gobierno transmita transparencia en el uso de los recursos, a fin de mejorar la gobernabilidad.

Es importante aclarar que no se debe olvidar que el crecimiento económico no debe ser considerado un fin en sí mismo, sino que es un recurso adicional que debe estar al servicio del bienestar de la población. Sin embargo, a fin de alcanzar el desarrollo económico y social, es necesario el diseño de políticas que se propongan impulsar crecimiento económico inclusivo en un país.

Por tanto, es importante contar un marco de propuestas dirigidas a eliminar paulatinamente las causas estructurales del bajo crecimiento económico. Para ello, ante los resultados presentados en los apartados anteriores de este capítulo, el presente apartado engloba algunas recomendaciones que se consideran necesarias para generar oportunidades potenciales a fin reactivar la economía nacional.

Es importante mencionar con antelación que muchas de ellas sobrepasan los aspectos económicos, ya que involucran cambios políticos, culturales y legales, dado el vínculo dinámico entre las diversas esferas sociales; sin embargo, dado el objetivo final de la investigación, la línea de propuestas se centrará en los aspectos económicos.

3.3.1. Crecimiento económico sobre austeridad fiscal

Uno de los resultados más relevantes encontrados en la presente investigación es la inexistencia de causalidad desde el endeudamiento público hacia el crecimiento económico, con lo cual se desmitifica empíricamente la concepción convencional que plantea como prioridad la sostenibilidad y solvencia fiscal sobre la ejecución del gasto público para impulsar el crecimiento económico.

Los déficits fiscales poseen una naturaleza idéntica al ahorro privado y a la riqueza, es decir, son variables endógenas que los gobiernos no pueden controlar, lo cual contradice a las propuestas de regulación fiscal basada en reglas fiscales o metas presupuestarias (Alvarado y Cabrera, 2013).

Por tanto, no se recomienda la implementación de leyes de sostenibilidad fiscal o políticas de austeridad que impongan límites legales a variables fiscales, como el ratio deuda-PIB o la participación del gasto en el PIB, ya que eso limitará la capacidad de reacción de la política fiscal nacional, lo cual generaría graves consecuencias macroeconómicas dado que El Salvador es un país incapaz de responder a desequilibrios macroeconómicos con política monetaria y cambiaria.

Dada la dependencia de las finanzas públicas hacia el endeudamiento público, se recomienda utilizar dicho financiamiento de manera adecuada. Esto exige una planificación de la deuda basada en criterios de largo plazo, lo cual permitiría contrarrestar el ciclo de reestructuración de LETES y el aumento periódico del gasto público en servicio de deuda, que compromete recursos para otras áreas de gestión.

Además, a partir de los resultados obtenidos en el presente capítulo, es posible explicar por qué los niveles de deuda pública han incrementado sostenidamente en El Salvador, a pesar del apego próximo a las metas de la política fiscal propuestas en el acuerdo *Stand-By* pactado con el FMI. El problema radica en que el FMI considera el crecimiento económico como una variable exógena al funcionamiento del Estado.

Por lo anterior, dicha institución multilateral plantea únicamente proyecciones para esta variable y no metas. Por tanto, se propone considerar el crecimiento económico como una variable importante en la que el Estado puede y debe incidir, a través de las medidas que se mencionan en los siguientes apartados.

3.3.2. Una revisión exhaustiva de las consecuencias de la evasión y elusión fiscal

La vulnerabilidad estructural de las finanzas públicas en El Salvador no solo es ocasionada por el nivel de endeudamiento o los flujos de erogaciones realizadas por el gobierno. La baja captación de ingresos tributarios también es una limitante estructural, originada no solo por la baja actividad económica sino también por la evasión y elusión fiscal.

Por tanto, se deben ejecutar esfuerzos a fin de incrementar los ingresos estatales y así depender más de recursos propios en detrimento de financiamiento vía endeudamiento. En este sentido, se recomienda la creación de impuestos que refuercen el carácter progresivo de la estructura de los ingresos tributarios en el país, como por ejemplo un impuesto al patrimonio.

En cuanto a la evasión fiscal, se recomienda diseñar un mecanismo para recuperar la mora tributaria que poseen aquellas empresas identificadas como *deudoras del Estado*. Asimismo, es necesario revisar el marco legal que fomenta la elusión fiscal, dado que representa una pérdida constante de recursos estatales y muchas veces las industrias favorecidas con dichos mecanismos no generan los retornos económicos y sociales esperados por el Estado.

Por otro lado, dado que el tema de los ingresos fiscales no fue abordado con profundidad en la presente investigación, se recomienda realizar un estudio para determinar el impacto de la evasión y elusión fiscal en el crecimiento económico del país.

3.3.3. El gasto público como herramienta de crecimiento económico

Actualmente el papel del gasto público ha desempeñado un rol *pasivo* en la economía en el sentido que se ha caracterizado por responder a factores coyunturales con poca planificación de mediano y largo plazo. Históricamente el período en el que se logró superar relativamente esta visión cortoplacista fue durante el modelo ISI.

Sin embargo, este proceso se vio interrumpido por el conflicto armado y luego, con la implementación del modelo neoliberal, terminó de consolidarse el rol subsidiario del Estado. Este patrón se refleja principalmente en una ejecución inconsistente e ineficiente de la inversión pública nacional, un rol eminentemente asistencialista de la política social y

la falta de una política educativa integral. Por tanto, las recomendaciones de este apartado van dirigidas a proponer soluciones a dichas dificultades.

3.3.3.1. Inversión pública sostenida y planificada

Una de las partidas del gasto público en donde se denota la visión cortoplacista en la política fiscal salvadoreña es la inversión pública. En el apartado 2.2 de este capítulo se señaló que el monto de inversión pública apenas representó 2.5% del PIB en 2014. Además, al inicio de este capítulo se determinó que la inversión pública ha presentado una alta volatilidad, sin olvidar que durante el modelo neoliberal, no ha tenido impacto estadísticamente significativo en el crecimiento económico.

Como se abordó en el capítulo II, diversas instituciones, cuyos planteamientos predominan en temas fiscales, manifiestan la necesidad inminente del incremento sostenido de la inversión pública, dado los bajos niveles de inversión registrados históricamente en el país. El incremento de este rubro es necesario pero no suficiente, ya que el impacto efectivo de la inversión en el crecimiento económico depende también de la productividad del capital.

Por tanto, la inversión pública debe ejecutarse de manera planificada, con proyecciones a largo plazo, a fin de disminuir su volatilidad y potenciar su impacto en el crecimiento económico. Dicha planificación debe contener objetivos claros que cuenten con mecanismos para evaluar sus resultados.

3.3.3.2. Integración de la visión y ejecución del gasto en desarrollo económico y en desarrollo social

El PNUD (2013) señala que el diseño convencional de las políticas públicas suele entender el desarrollo económico y el desarrollo social como dos procesos separados y antagónicos, según la prioridad que se le asigne a cada una. Lo anterior responde a una visión de gasto social entendido como un conjunto de programas de asistencia a la pobreza que buscan aliviar dicha situación, tal como ha sucedido en el caso salvadoreño. También, se suele presentar la política social como una estrategia *ex post* para corregir las desigualdades generadas por el sistema económico. Bajo este enfoque, lo que busca este tipo de gasto es garantizar cierta estabilidad social y no cambiar condiciones estructurales.

Por tanto, al ser este enfoque el predominante en el diseño de política económica del país, los principales promotores de austeridad fiscal en El Salvador han criticado fuertemente el incremento del gasto público de los últimos años, particularmente porque dicho gasto se conforma principalmente de gasto corriente.

Sin embargo, dicha afirmación constituye una subvaloración del impacto del gasto público en el crecimiento económico, ya que la evidencia empírica sugiere que tanto en países desarrollados como subdesarrollados, una política fiscal de gasto público activa tiende a afectar positivamente el crecimiento de largo plazo (Martner, Pedestá y González, 2013).

Particularmente, existe evidencia de que en la mayoría de países de la región latinoamericana, el gasto público es inferior al óptimo (incluso si su único objetivo fuese el crecimiento económico), por lo que se afirma:

“Todo tipo de gastos públicos, corrientes, de capital, transferencias o gasto directo, pueden aumentar la eficiencia macroeconómica, en la medida en que favorecen la oferta laboral y la formación de capital físico y humano. Ello no obsta por supuesto a la posibilidad de mejoras en su productividad” (Martner, Pedestá y González, 2013: 20).

El gasto social –que combina gasto corriente y gasto de capital– además de potenciar el crecimiento económico de largo plazo, favorece una mejor distribución del ingreso. En este sentido, es importante analizar críticamente el paradigma que rechaza el incremento del gasto corriente meramente por definiciones contables y de registros, ya que supone que el gasto no genera un retorno económico y social al Estado.

Por el contrario, los gastos en salud, educación, vivienda, seguridad social, y muchos tipos de transferencias sociales, incrementan la eficiencia macroeconómica *“en la medida en que favorecen la formalidad, el empleo de calidad, las tasas de participación de mujeres y jóvenes en el mercado del trabajo y la inserción laboral de personas excluidas”* (Martner, Pedestá y González, 2013: 50). A fin de distinguir el impacto potencial de cada política social, en el cuadro 4 se presentan ejemplos de impactos económicos generados por el gasto según su función social.

Si bien muchas políticas sociales no poseen un impacto directo, es imposible negar los beneficios sociales que generan en la población, como por ejemplo la garantía del acceso a la salud y a una alimentación sana. Por tanto, el gasto en desarrollo social puede convertirse en un generador potencial de crecimiento económico, ya que fortalece las

capacidades de la población y la cobertura de sus necesidades, con lo cual se impulsa la productividad del trabajo (Montesino, 2011b).

CUADRO 4: Impactos potenciales de la política social en el crecimiento económico

Gasto social	Ejemplos de impacto económico
Educación	Según la teoría del capital humano, la educación fomenta la productividad de los trabajadores, otorgándoles más habilidades para el mercado laboral y así potenciar el crecimiento económico. Además, una mayor escolaridad genera retornos educativos que permiten optar a un mayor ingreso.
Salud	La inversión en salud fomenta el incremento de la capacidad productiva de la población, ya que ofrece el bienestar físico para que las personas ejecuten sus labores diarias. Las enfermedades reducen el número de años de vida sana e incrementan las pérdidas económicas estatales por gastos médicos.
Seguridad y soberanía alimentaria	La desnutrición y el sobrepeso generan costos personales y sociales. Por tanto, su disminución genera ahorro directo para la economía. Además, el acceso a una sana alimentación es necesario para potenciar la salud de las personas e impulsar su productividad.
Protección social	Al asegurar un nivel de recursos a las personas y mitigar los efectos de las crisis económicas o del desempleo, facilita la existencia de un nivel mínimo de consumo en la población, inyectando recursos directamente al mercado a través de la demanda. Además, existe un efecto directo en el empleo, ya que fomenta la regulación del mercado y la creación de empleo decente.
Protección del medioambiente	Los métodos para la reducción de la contaminación son necesarios para un crecimiento económico sostenido. Además, la búsqueda de fuentes energéticas renovables puede disminuir costos económicos en el largo plazo y fomenta la mitigación de los desastres naturales, los cuales suelen tener fuertes impactos económicos y sociales.
Vivienda y servicios relacionados	No se cuenta con evidencia empírica que demuestre una relación directa entre el gasto en construcción de vivienda y la generación de crecimiento económico. Sin embargo, existe un impacto indirecto a través de la dinamización del sector construcción.
Cultura y recreación	No se cuenta con información que confirme un vínculo directo entre este gasto y el crecimiento económico. Sin embargo, las actividades culturales forman parte del desarrollo social que indirectamente pueden potenciar las capacidades humanas de las personas.

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez et al. (2013) y PNUD (2013)

De esta forma, si el desarrollo social incentiva el crecimiento económico, es necesario mejorar la calidad del gasto público, mediante la ampliación de la cobertura en programas estratégicos, aumentar la inversión en capital humano y conocimiento y acelerar la inversión en infraestructura. Tal como se mencionó anteriormente, esta propuesta ha sido convencionalmente criticada en El Salvador, sin embargo, el análisis empírico realizado en el apartado 2.3 de este capítulo sustenta el aumento del gasto en desarrollo social y desarrollo económico, dado su impacto directo e indirecto sobre el crecimiento.

Asimismo, es necesaria una reestructuración del carácter del gasto en desarrollo social y económico en donde el Estado supere la visión asistencialista y retome una política basada en incentivos productivos similares a los que caracterizó al modelo ISI, pero ajustados a las perspectivas económicas y a los sectores potenciales actuales.

Además, según la tabla 16 del apartado 2.3 de este capítulo, el gasto público en desarrollo social y en desarrollo económico han crecido en los últimos 54 años en 2.5% y en 1.5% en promedio, respectivamente, con lo cual, la propuesta de incrementos del gasto en dichos rubros estratégicos es necesaria dado el estancamiento económico histórico de El Salvador. De acuerdo al panorama fiscal vigente en el país, es inevitable que el Estado se endeude en el corto plazo para ejecutar una política fiscal activa vía gasto público, pero al final deben primar los beneficios económicos y sociales de largo plazo sobre los costos del endeudamiento en el corto plazo.

3.3.3.3. Integración entre la política educativa y la estructura productiva

Es importante destacar el impacto potencial del gasto destinado a educación en la productividad de la fuerza laboral (CEPAL, 2013), ya que incentiva la generación del conocimiento que necesitan los trabajadores para insertarse en el mercado laboral, así como la actualización de sus competencias laborales. Sin embargo, la política educativa en El Salvador tiene deudas pendientes tanto en términos de cobertura educativa, disminución de deserción escolar y particularmente en la mejora de la calidad de la educación.

En este sentido, se recomienda diseñar una política educativa integral que aborde en primera instancia la necesidad de incrementar la cobertura de la educación, a través de la inversión pública en infraestructura educativa. Para mejorar la calidad de la educación, es necesaria una reestructuración del programa educativo en educación básica, con énfasis en ciencias naturales y matemáticas, ya que es donde existen mayores debilidades de conocimiento (PNUD, 2013).

La reciente creación del Consejo Nacional de Educación (CONED) que agrupa distintos actores sociales para tratar temas referentes a la educación, constituye un avance importante en materia de participación y planificación; sin embargo, aún es demasiado prematuro hablar de resultados dada su reciente configuración.

Un elemento fundamental de la calidad educativa es el cuerpo docente (desde educación primaria hasta formación profesional), el cual debe contar con conocimientos aptos a las necesidades contemporáneas; para ello se recomienda amplificar la inversión pública en capacitaciones de formación continua, que permita la actualización de conocimientos y mejora de capacidades pedagógicas.

Además, el fomento de dicha vocación debe realizarse a través de una valoración salarial justa basada en el grado académico obtenido y el nivel de experiencia en el campo de la educación. Por otro lado, es importante alcanzar la estandarización de una evaluación diseñada por el MINED que garantice una acreditación efectiva al cuerpo docente, según el grado académico alcanzado y nivel educativo en que se desempeñan. Estas pruebas deben aprobarse periódicamente a fin de comprobar la capacidad como educadores y exigir la continua actualización de sus conocimientos.

Por otro lado, es importante que la política educativa se articule con las necesidades del mercado laboral nacional, de forma que exista un nexo entre la oferta educativa y la demanda laboral realizada por las empresas. El PNUD (2013) reconoce la necesidad de impulsar carreras relacionadas con la ingeniería y las ciencias naturales, por lo que se recomienda generar incentivos para los jóvenes a fin de que se decanten por profesiones relacionadas con dichas áreas, como por ejemplo programas de becas, créditos preferenciales, descuentos educativos, entre otros.

Asimismo, el Estado debe motivar a las universidades para que desempeñen un rol más activo en la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, ya sea por medio de alianzas estratégicas con empresas, con ministerios, el fomento de la investigación científica, entre otras acciones, de forma que exista un proceso de retroalimentación entre conocimiento científico y conocimiento empírico.

3.3.4. Transformación productiva impulsada desde el aparato estatal

En los últimos años, el nivel del multiplicador keynesiano ha tenido una tendencia a la baja, que si bien se relaciona con la disminución de la participación del Estado, también se origina por el impacto de la propensión marginal a importar. En este sentido, una de las propuestas para poder optimizar el papel dinamizador del gasto público es el aumento de la competitividad de los productos nacionales con el fin de disminuir la propensión marginal a importar y, por tanto, incrementar los niveles del multiplicador. Para ello, es necesario

identificar y apoyar sectores estratégicos de la economía que permitan la generación de productos de alto valor agregado y servicios competitivos, en un contexto de economía abierta.

3.3.4.1. Política de Fomento Diversificación y Transformación Productiva (PFDTP) como herramienta para el aumento de la competitividad

Actualmente, la “Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva” (PFDTP) ofrece un marco de referencia que identifica sectores estratégicos hacia los cuales puede dirigirse la inversión pública de manera planificada. El objetivo de la política es fortalecer los sectores productivos con ventajas comparativas reveladas (VCR) a fin de estimular la generación de empleo formal, la producción nacional, la expansión de las exportaciones con contenido tecnológico y la diversificación de mercados y productos (MINEC, 2014). En este sentido, la PFDTP identifica 16 sectores estratégicos, entre los cuales se mencionan: aeronáutica, farmacéuticos, plásticos, textiles, agroindustria, servicios empresariales, entre otros.

La PFDTP plantea diferentes áreas de acción en las que resaltan encadenamientos productivos, financiamiento, innovación y el acceso a mercados internacionales. Uno de los aspectos más importantes de la actual política es el área del financiamiento, ya que se identifica como una de las principales limitantes que afectan a los diferentes sectores productivos.

Entre las propuestas para facilitar el acceso a financiamiento es posible destacar las siguientes: apoyo financiero en la adquisición de tecnología, líneas de créditos especializadas por sector, entre otros. Además, la PFDTP propone un proceso de calificación de recurso humano, en el que se contempla la asignación de becas en diferentes especialidades, capacitaciones en los sectores productivos estratégicos identificados por la PFDTP, aumento del gasto en el ramo de educación, etcétera.

De forma general, es importante resaltar que en el ámbito de diversificación productiva, la política contempla una amplia inversión pública –en coordinación con el sector privado– en infraestructura educativa, financiera, social y productiva, mientras que en el ámbito de transformación productiva se habla del impulso a los sectores mencionados previamente mediante políticas de carácter sectorial que estimulen la innovación, ciencia y tecnología (MINEC, 2014). De esta forma, la política proporciona evidencia de la importancia de la

inversión pública –tanto productiva como social– como instrumento para la transformación y diversificación de la matriz productiva del país.

La articulación entre la política social y productiva coincide con el planteamiento de un nuevo enfoque de política social, convirtiéndola en *política social productiva*, entendida como el “conjunto de acciones del Estado que se diseñan para potenciar los talentos de las personas (tales como su inteligencia y habilidad social y física) y crear los mecanismos necesarios para que estos puedan aprovecharse” (PNUD, 2013: 241). De esta manera, se elimina la concepción tradicional de la política social vista como asistencialismo, en la medida en que crea oportunidades para las personas y se articula con las políticas dirigidas a la mejora de la productividad.

3.3.4.2. Apoyo estatal directo al desarrollo de la actividad agrícola

En la presente investigación se ha concluido que el gasto público en agricultura ha tenido un impacto negativo en el crecimiento económico, debido a distintas razones a lo largo de los 54 años abordados. Lo anterior resulta alarmante, ya que refleja un problema estructural en esta rama de actividad económica y no implica necesariamente que el sector agropecuario debe ser abandonado. Según la tabla 2 del capítulo II, el 20.8% de la PEA se encuentra ocupada en el sector primario, mientras que el 37.4% de la población total vive en la zona rural, por lo que una considerable cantidad de fuerza laboral se encuentra trabajando en dicho sector. Por tanto, es importante considerar un replanteamiento del gasto público destinado a este sector a fin de mejorar su productividad.

Cabrera (2014) reconoce algunos elementos importantes que impactan en la productividad del trabajo agropecuario y que deben ser retomados en un marco de propuestas para incentivar la actividad agrícola. En primer lugar, es necesario un aumento de trabajo organizado a través de cooperativas o empresas agrícolas, ya que en la actualidad el 82% de los productores consumen la mayor parte de lo que producen y el poco excedente generado se destina a adquirir bienes de subsistencia, imposibilitando así la ampliación productiva. En segundo lugar, el aumento del trabajo organizado y de mayores extensiones de tierra debe acompañarse de un mayor uso de equipo y tecnología, pues en la actualidad únicamente el 3.9% de productores cuenta con equipo y maquinaria en el proceso productivo.

Como tercer punto, los canales de comercialización deben ser promovidos ya que los productores que poseen puntos de venta triplican la producción en promedio respecto a

quienes no los tienen, disminuyendo el riesgo de pérdidas por poca demanda. Por último, debe implementarse un programa de capacitaciones técnicas a los trabajadores que laboran en sectores relacionados a la agricultura, ya que, según Cabrera (2014), la producción de granos por productor aumenta si los trabajadores han recibido algún tipo de asistencia técnica.

Este último aspecto es señalado por el PNUD (2013: 185) ya que el sistema educativo vigente *“no instruye en conocimientos y prácticas que son relevantes para el desarrollo del agro, impone aspiraciones profesionales ‘urbanas’ y, en consecuencia, tampoco promueve la posibilidad de transformación productiva de la agricultura”*.

Por tanto, el fortalecimiento del sector agropecuario puede sumarse como encadenamiento al sector agroindustrial, reconocido por la PFDTP como uno de los sectores con alto potencial de transformación en el largo plazo. De igual manera, la educación para fortalecer ambos sectores (agropecuario y agroindustria) debe promoverse en la zona rural del país y, de esta manera, disminuir la imposición de aspiraciones urbanas señalada por el PNUD (2013).

3.3.4.3. El flujo de remesas como fuente de ahorro y financiamiento estatal

Tal como se presentó al inicio este capítulo, las remesas y las importaciones se encuentran altamente correlacionadas, por lo que una de las posibles soluciones al problema de la disminución del multiplicador es la redirección del uso de los constantes flujos de remesas hacia actividades distintas al consumo⁶⁷. La propuesta va dirigida a crear cierto nivel de control sobre el uso que los receptores realizan de las remesas, de manera que una parte de este ingreso pueda ser ahorrado y dedicado a otras actividades, tal como la inversión y el ahorro planificado, generando así rentabilidad para los beneficiarios de las remesas.

Una opción planteada por el PNUD (2013) propone el establecimiento de un fondo para la adquisición y financiamiento de viviendas por parte de los receptores. Desde el enfoque de la presente investigación y con el fin de impactar aún más en la disminución de la propensión marginal a importar, dichos fondos podrían ser utilizados por el Estado para financiar en cierta medida las acciones establecidas en la PFDTP, cuya implementación se

⁶⁷ Como se ha mencionado anteriormente, lo que usualmente se cataloga como “consumo” en las remesas también implica inversión para elevar las capacidades humanas; por tanto, la propuesta que se presenta no debe de descuidar este uso de las remesas.

ha planificado a partir de endeudamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Debido a que los flujos de remesas son fondos privados, es necesario que el Estado ofrezca una cartera atractiva de inversión productiva para que los remitentes tengan alternativas de inversión en los territorios.

Es importante considerar que dicha propuesta inevitablemente generaría diversos argumentos de oposición dado que implica ejercer control sobre flujos privados⁶⁸. Sin embargo, según estudios recientes (Poverty Action Lab, 2008) los emisores de remesas poseen un enorme interés en que los receptores de las mismas ahorren una fracción de lo que reciben. Según el estudio, los migrantes que envían remesas tienen una mayor preferencia por el ahorro, cerca del 21% del ingreso, comparado con el 3% del ingreso que manifiestan los receptores. Estos fondos podrían ser canalizados a través de los gobiernos locales pertenecientes a los municipios de origen de los emisores y receptores de remesas, de tal manera que puedan ser invertidos en proyectos comunitarios.

Por tanto, las propuestas señaladas anteriormente podrían ser atractivas para los emisores de remesas, al posibilitar el incremento de los ahorros de los fondos que envían y el potencial que pueden adquirir en el desarrollo local, de forma que constituye una apuesta importante que actualmente no está siendo discutida –o siquiera considerada– en la palestra nacional.

3.3.5. Transparencia y gobernabilidad

Como se ha mencionado a lo largo de la investigación, la redefinición de las políticas económicas vinculadas al gasto público y deuda del Estado no solo depende de nuevas propuestas desde la teoría económica y los estudios técnicos, sino que es necesario generar espacios de gobernabilidad que permitan a los funcionarios públicos la adecuada toma de decisiones que transformen el funcionamiento actual de la política fiscal.

Uno de los principales obstáculos del margen de maniobra política es la poca credibilidad que la población tiene en las distintas instituciones públicas. A pesar de los avances que se han tenido en materia de transparencia con la Ley de Acceso a la Información Pública

⁶⁸ Además resulta necesario revisar el marco legal y normativo vigente. Esto exige un esfuerzo conjunto de instituciones públicas como el Banco Central de Reserva (BCR), la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), la Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial, entre otras; así como la participación de agentes privados en un contexto de diálogo.

(LAIP) que entró en vigencia en el año 2011, aún existen grandes deudas del Estado, particularmente para garantizar la anticorrupción y eficiencia del aparato gubernamental.

Por tanto, para que las propuestas de un papel más protagónico del Estado en la economía puedan sobrepasar los obstáculos de carácter político, es necesario continuar en un proceso de transparencia en el funcionamiento del aparato público y de la eficiencia de las políticas implementadas. Para ello, se propone una serie de medidas que, con pocos recursos públicos, podrían incrementar considerablemente la credibilidad y gobernabilidad del Estado:

a) Monitoreo y evaluación del gasto público: diferentes autores coinciden en la importancia del monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas sociales (FUNDE, 2012; PNUD, 2013; Poverty Action Lab, 2015). El establecimiento de un proceso de monitoreo permitirá conocer en qué medida lo planificado por una política, programa o proyecto se está cumpliendo. Por su parte, la evaluación de impacto permite conocer en qué grado los objetivos planteados se cumplen, es decir, la evaluación se realiza para conocer si la política o programa tuvo el impacto esperado.

Para lo anterior, se vuelve relevante el nuevo enfoque propuesto por FUNDE (2012: 98), de un sistema presupuestario por programas en ejecución y el informe de la actividad del Estado por resultados. Lo anterior es un punto que ya ha sido retomado por el Ministerio de Hacienda, pues el próximo informe de gestión pública del Estado utilizará la metodología presupuestaria de gestión por resultados. Dicha metodología fomenta la planificación de largo plazo ya que el presupuesto se vuelve más específico y transparente. Además, la gestión por resultados permitirá un monitoreo y evaluación directa del gasto público cada año.

b) Construcción y acceso al público de bases estadísticas: una de las principales dificultades enfrentadas en la presente investigación fue la poca disponibilidad de bases de datos de largo plazo del funcionamiento del Estado. A pesar de que las distintas instituciones públicas cuentan con los insumos para construir bases de datos y ponerlas a disposición del público, no se están llevando a cabo acciones para facilitar dicha información.

Inevitablemente, este problema dificulta la generación de investigaciones que aporten a debates económicos, lo que contribuye a que opiniones de ciertas instituciones (como el FMI) se vuelvan predominantes en materia de política económica. Por tanto, es

necesario facilitar el acceso digital a bases estadísticas y la promoción de investigaciones nacionales que se acoplen de mejor manera al contexto de El Salvador y, así, abonen al debate de política económica.

- c) Mejora en la eficiencia del sistema público:** el proceso de selección de funcionarios públicos debe responder a sus méritos, capacidades y competencias; en donde existan perfiles claros para cada cargo, se mejore la promoción de los concursos de empleos públicos y se genere espacios de inclusión de los distintos sectores de la sociedad. Además, para los funcionarios públicos contratados, es necesario realizar evaluaciones periódicas que permitan la retroalimentación de los empleados y la renovación del mismo, para garantizar servicios públicos de calidad.

Por otro lado, una medida importante es controlar el crecimiento salarial de funcionarios públicos. El escalafón que existe en diversas instituciones públicas debe responder a reglas claras pero ajustables automáticamente a través del uso de variables que reflejen la coyuntura económica, como la inflación.

Además, se recomienda efectuar un proceso de estandarización en las remuneraciones de cargos públicos de las distintas entidades y ministerios, ya que actualmente existen salarios diferenciados en distintas instituciones públicas, a pesar de tratarse de cargos similares. Además, a fin de incentivar la eficiencia laboral, los ajustes salariales –de los estratos laborales con menores remuneraciones– también podrían responder al logro de metas claras y previamente establecidas, siempre y cuando se diseñe un proceso objetivo para evaluar los resultados del trabajo de dichos empleados. Esto, combinado con la estabilidad laboral, incentivaría la productividad del trabajo.

Por último, es imperante la revisión minuciosa del marco legal y normativo respecto al ejercicio de las funciones públicas, a fin de detectar vacíos legales que permitan la corrupción dentro del aparato estatal. Por ejemplo, una medida necesaria es la actualización de la Ley de Probidad, que data desde 1995.

Al respecto, existe un anteproyecto de ley presentado por distintas instituciones⁶⁹ que propone superar las arbitrariedades de dicha ley, la cual no obliga a los funcionarios a presentar su declaración patrimonial de manera completa. Además, el anteproyecto de

⁶⁹ Entre las instituciones participantes se encuentra FUSADES, Fundación Democracia– Transparencia– Justicia (Fundación DTJ), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), funcionarios de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), de la Corte de Cuentas de la República (CCR), del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), y del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG).

ley contempla sanciones entre 2 y 120 salarios mínimos del sector comercio y servicio para quienes no presenten la declaración patrimonial con todos los requisitos legales exigidos, así como la destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos, en caso de incumplimiento de esta ley (FUSADES, 2014).

Finalmente, es importante destacar que todas las propuestas planteadas en esta investigación requieren una transformación cultural de todos los miembros de la sociedad civil nacional, en donde exista una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes, una clase empresarial responsable y comprometida con el crecimiento económico inclusivo basado en la reproducción de la clase trabajadora y la sociedad, y un Estado transparente y eficaz que esté comprometido con la transformación de la política fiscal y así lograr el crecimiento económico necesario que permita a El Salvador iniciar el rumbo hacia el desarrollo económico y social.

3.4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO III

Uno de los principales resultados obtenidos en este capítulo fue la determinación de la relación de causalidad que existe entre el crecimiento económico y la deuda pública. Por medio del análisis empírico y econométrico se determinó que los patrones estructurales de endeudamiento que ha experimentado El Salvador en los últimos años han sido producto del bajo crecimiento económico, un hecho que va en contra de la idea convencional que establece que son los altos niveles de deuda la causa del estancamiento económico nacional.

Otro aspecto importante fue evidenciar la ineficiencia que el gasto público ha mostrado históricamente, en la medida que no ha contribuido significativamente a establecer una ruta de crecimiento económico de largo plazo. Esta ineficiencia se puede explicar, por una parte, por el carácter procíclico que presenta el gasto, acompañado del impacto nulo de la inversión pública en el crecimiento. Asimismo, se identificó que la inversión privada ha impactado relativamente poco a comparación del gasto corriente, a pesar de los incentivos de política pública que se han impulsado para incrementar los montos de inversión en el país.

Por otra parte, la baja eficiencia del gasto público se debe a la tendencia a la baja que ha experimentado el multiplicador keynesiano, explicado por el aumento en la propensión marginal a importar, principalmente durante el comienzo del periodo neoliberal en el país.

Sin embargo, se han podido identificar algunos rubros del gasto que sí han contribuido al crecimiento, siendo el gasto en desarrollo social el rubro con mayor aporte, seguido del gasto en desarrollo económico.

Por último, a partir de los resultados obtenidos se estableció una serie de propuestas con el fin de ayudar a disminuir gradualmente las causas estructurales del bajo crecimiento y buscar que la sostenibilidad de la deuda deje de ser una prioridad en los objetivos estratégicos de política económica. Entre las propuestas se incluyen la primacía del crecimiento económico sobre la austeridad fiscal, el gasto público como herramienta de crecimiento económico, la transformación productiva impulsada desde el aparato estatal a fin de mejorar la competitividad de los productos nacionales e incrementar el efecto multiplicador, entre otras.

CONCLUSIONES

A nivel teórico se realizó una revisión del debate internacional vigente sobre la dualidad entre el crecimiento económico de un país y el nivel de endeudamiento del sector público, en donde destacó la predominancia del paradigma convencional en los enfoques teóricos desde los cuales se analizan dichos problemas económicos. Sin embargo, el abordaje analítico realizado ha permitido constatar que existen otros marcos teóricos que ofrecen interpretaciones alternativas de la realidad que incluso pueden criticar los planteamientos convencionales y ofrecer soluciones viables totalmente distintas a las que comúnmente se implementan.

El análisis teórico como medio de sistematización de la realidad se vuelve relevante, a fin de no caer en el pragmatismo en el diseño de las políticas públicas. Sin un marco teórico que sustente el diseño y ejecución de políticas, se corre el riesgo que estas respondan a factores coyunturales o subjetivos que cambian continuamente, descuidando las causas estructurales de la problemática analizada. Esto no implica que la teoría no deba contrastarse con la realidad, más bien debe existir una evaluación y una retroalimentación continua que permitan discernir qué modelos explican de manera más precisa la realidad y que contribuyan a adoptar las mejores decisiones.

Sin embargo, la predominancia de una teoría sobre otra no se explica únicamente por el carácter explicativo que posee, también responde a una estructura política en la que existe una correlación de fuerzas tanto económicas como ideológicas, en donde organismos nacionales e internacionales defienden en última instancia intereses particulares. El problema radica en que, de esta manera, la selección de teorías a utilizar como marco de políticas públicas se da por sus conclusiones y no por la plausibilidad de la estructuración sistemática que ha dado origen a las mismas. Lo anterior provoca que se procure adecuar la realidad a la teoría y no la teoría a la realidad.

En el caso de El Salvador, han existido diferentes marcos teóricos que han dado sustento a distintos modelos económicos y que han justificado el marco de política económica ejecutada. Durante el modelo ISI la teoría keynesiana se encontraba en auge y era predominante en las políticas públicas de las economías de mercado. La aceptación de este marco teórico permitió que fuera la base para el diseño de políticas y, así, se incrementó la participación del Estado en la economía durante la vigencia del modelo.

Por el contrario, durante la vigencia del modelo neoliberal las ideas predominantes provienen de la teoría neoclásica que resalta la importancia de la eficiencia del

funcionamiento del mercado sin intervenciones, por tanto, le asignó un rol subsidiario a la intervención del Estado en la economía. Así, durante los últimos 25 años, el modelo neoliberal ha predominado en la agenda de política económica, generando consecuencias económicas y sociales, como por ejemplo el estancamiento económico, la desarticulación de los sectores productivos, una pérdida sistemática de competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional, la incapacidad del aparato económico para absorber a toda la fuerza laboral, en un contexto de desempleo estructural y exclusión social.

En general, la economía salvadoreña en el contexto neoliberal se ha caracterizado por bajos patrones de inversión, con un alto déficit estructural en la balanza comercial, el cual es financiado con la entrada creciente de los flujos de remesas. Junto a esto destaca una débil estructura fiscal, con un bajo nivel de recaudación de ingresos fiscales que resultan insuficientes para cubrir las necesidades de gasto gubernamental, por lo que el país se ve obligado a ejecutar continuas operaciones de endeudamiento para financiar el déficit fiscal.

Sin embargo, el patrón de bajo crecimiento, así como las deficiencias macroeconómicas y fiscales anteriormente mencionadas, no son un comportamiento que se ha desarrollado únicamente en la última década. De manera precisa es posible afirmar que la desaceleración económica se presenta como una cualidad histórica y estructural de la economía salvadoreña, que se manifestó de manera marcada desde finales de la década de los setenta, se acentuó durante la década de los ochenta y registró una recuperación ante la finalización del período bélico en la década de los noventa, sin embargo, ese crecimiento no fue sostenido y no volvió a mostrar el apogeo económico contundente registrado durante el modelo ISI.

Por tanto, el análisis del estancamiento económico que el país percibe actualmente no debe reducirse simplemente al estudio de la coyuntura; más bien, para identificar soluciones a las causas estructurales del bajo crecimiento, es imperante realizar un análisis integral desde una perspectiva de largo plazo que sobrepase las barreras de la ciencia económica e incorpore aspectos transdisciplinarios, ya que las decisiones económicas se efectúan en un escenario en donde intervienen aspectos políticos, sociales, culturales e ideológicos.

Por otro lado, en un régimen dolarizado, la política fiscal nacional ha enfrentado limitantes que han deteriorado la sanidad de las finanzas públicas, su impacto potencial en el crecimiento económico y en el bienestar de la población. Las políticas predominantes en la actualidad han mostrado un carácter *antichartalista*, en el sentido que han priorizado la

estabilidad de la deuda pública a través de la discusión de trabas institucionales a la política fiscal, como por ejemplo leyes de responsabilidad fiscal.

Sin embargo, la evidencia empírica ha permitido comprobar que los patrones estructurales de endeudamiento que ha experimentado El Salvador durante los últimos 50 años son en realidad un síntoma del estancamiento económico de largo plazo que ha presentado el país. De manera contundente, se ha demostrado que el endeudamiento público no es una causa eminentemente determinante en el ritmo de crecimiento económico; más bien, es el crecimiento de la economía un determinante fundamental de los montos de endeudamiento público, por lo que la política económica nacional debe priorizar la generación del crecimiento económico, en donde la sostenibilidad de la deuda no sea un fin en sí misma.

Además, a través del análisis empírico se ha concluido que el gasto público en El Salvador ha sido ineficiente para contribuir a la mejora de ruta de crecimiento de largo plazo. El gasto se ha caracterizado por la poca planificación, un margen de respuesta destinado a paliar factores coyunturales y una tendencia creciente a disminuir su eficiencia debido a una caída histórica del valor del multiplicador, explicado principalmente por el aumento de la propensión marginal a importar durante el modelo neoliberal.

No obstante, algunos rubros han presentado impactos diversos en el crecimiento económico. El gasto en desarrollo social es el rubro con mayor impacto positivo en crecimiento seguido del gasto en desarrollo económico (a pesar de que el gasto en agricultura ha sido negativo). Por su parte, el gasto en seguridad y el pago al servicio de la deuda no ha tenido impacto estadísticamente significativo sobre el crecimiento.

Lo anterior se vuelve esencial al momento de analizar y proponer políticas de gasto gubernamental ya que la heterogeneidad del mismo genera diversos resultados. La importancia de esta caracterización radica en el impacto potencial que puede generar el gasto en desarrollo económico y social tanto en el ritmo de crecimiento como en mejorar las condiciones de vida de la población, potenciando sus capacidades productivas y humanas para integrarse a la actividad económica y transitar hacia la consecución de un crecimiento económico sostenido.

Por tanto, la política salvadoreña del gasto público debe experimentar una transformación de manera que la sostenibilidad de la deuda deje de ser una prioridad en los objetivos estratégicos de política económica y, por tanto, los esfuerzos se redirijan a contribuir a la superación del problema del bajo crecimiento económico. Esta transformación debe de ir más allá del fomento a la inversión privada nacional y extranjera con mecanismos convencionales que ha caracterizado al modelo neoliberal. Una política fiscal alternativa

debe contribuir a los sectores más productivos y competitivos con capacidad de articular la economía, generando así un aumento en el multiplicador del gasto público para que este tenga un mayor impacto en el crecimiento.

Lo anterior debe venir acompañado de un aumento del gasto dirigido al desarrollo de las capacidades humanas que le permita a la fuerza de trabajo adquirir habilidades que contribuyan a la transformación económica del país. Además, es importante desarrollar métodos de monitoreo y evaluación del gasto a fin de mejorar la credibilidad en las instituciones públicas y, así, alcanzar un mayor margen de gobernabilidad que permita un aumento del protagonismo del Estado en la actividad económica.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias teóricas

- Acevedo, C. (2003) *“El crecimiento económico en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XX”* [En línea] Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: www.iadb.org/regions/re2/ESdocumentotrabajo.pdf [Accedido el 11 de junio de 2015].
- Acevedo, C. (2013) *“El gobierno no cambió el modelo”* en Contrapunto [En línea] Entrevista realizada por Roberto Flores. Diario Digital Contrapunto, San Salvador: 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/coyuntura/el-gobierno-no-cambio-el-modelo> [Accedido el 30 de mayo de 2015].
- Alvarado, C. y Cabrera, O. (2013) *“Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada”* [En línea] Banco Central de Reserva de El Salvador: Documentos ocasionales No. 2013-02. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1063091089.pdf> [Accedido el 6 de junio de 2015].
- Amaya, P. y Cabrera, O. (2013) *“La Transformación Estructural: Una solución a la trampa de bajo crecimiento económico en El Salvador”* [En línea] Banco Central de Reserva de El Salvador: Documento de trabajo No. 2013-01. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/2071901990.pdf> [Accedido el 27 de abril de 2014].
- Argandoña, A., Gámez, C. y Mochón, F. (1997) *“Macroeconomía Avanzada II. Fluctuaciones cíclicas y crecimiento económico”*. Madrid: McGraw-Hill.
- Arias, S. (2012) *“La trampa de la deuda: Del sistema capitalista y la economía salvadoreña”*. San Salvador: Talleres gráficos UCA.
- Arias, S. (2015) *“Lento crecimiento, estancamiento y recesión”*. Conferencia dictada durante el ciclo: *“Diálogo para el desarrollo. Limitantes estructurales y propuestas al crecimiento económico en El Salvador”*. FUNDAUNGO, 21 de mayo de 2015.
- Artiga, A. (2015) *“El Sistema Político Salvadoreño”*. El Salvador: PNUD.
- Banco Mundial (1997) *“Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El estado en un mundo en transformación”* [En línea] Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1997/01/16768902/world-development-report-1997-state-changing-world-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformacion> [Accedido el 4 de mayo de 2015].
- Bannister, G. y Barrot, L. (2011) *“A Debt Intolerance Framework Applied to Central America, Panama and the Dominican Republic”* [En línea] Disponible en:

- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11220.pdf> [Accedido el 30 de julio de 2015].
- Blanchard, O. (1990) "*Suggestions for a new set of fiscal indicators*". Working Papers, Department of Economics and Statistics: OECD.
 - Borón, A. (2003) "*El posneoliberalismo: un proyecto en construcción*" CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [En línea] disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100609033221/9boron1.pdf> URL [Accedido el 2 de mayo de 2015].
 - Bulmer-Thomas, V. (1989) "*La economía política de Centroamérica desde 1920*". San José, Costa Rica: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
 - Cabrera, O. (2003) "*Cómo crecer más rápido: El papel de la eficiencia económica como una explicación de las diferencias regionales de productividad total de los factores*" [En línea] Banco Central de Reserva de El Salvador: Documento de trabajo No. 2003-02. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1915825427.pdf> [Accedido el 10 de junio de 2015].
 - Cabrera, O. (2014) "*Evolución de la Agricultura Familiar en El Salvador.*" [En línea] Disponible en: <http://www.oscarncabreramelgar.com/documentos/459894322.pdf> [Accedido el 30 de julio de 2015].
 - Cabrera, O. (2015) "*Restricciones al crecimiento inclusivo en El Salvador: Cómo transitar a una economía de mayores ingresos*". Conferencia dictada durante el ciclo de conferencias: "*Diálogo para el desarrollo. Limitantes estructurales y propuestas al crecimiento económico en El Salvador*". FUNDAUNGO, 21 de mayo de 2015.
 - Cabrera, O., Fuentes, J. y Morales, H. (2005) "*Hechos estilizados en el Crecimiento Económico de El Salvador 1978-2004: Una propuesta de acciones de política económica en el corto y mediano plazo*" [En línea]. Banco Central de Reserva de El Salvador: Documento de trabajo No. 2005-02. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/535431417.pdf> [Accedido el 11 de junio de 2015].
 - Calderón, B. (2015) "*FUSADES advierte sobre "Incontrolable" endeudamiento público*" en *La Prensa Gráfica* [En línea] Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/13/fusades-advierete-sobre-incontrolable-endeudamiento-publico> [Accedido el 15 de junio de 2015].
 - Ceceña, A. (2010) "*El posneoliberalismo y sus bifurcaciones*" en *Rebelión* [En línea] Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=98098> [Accedido el 4 de mayo de 2015].

-
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano “CEMLA” (2009) “*Remesas Internacionales en El Salvador*” [En línea] Disponible en: <http://www.cemla-remesas.org/informes/informe-elsalvador.pdf> [Accedido el 22 de julio de 2015].
 - CEPAL (1993) “*La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*”. México: CEPAL.
 - Choto, D. (2009) “*La deuda pública se acerca al 50% del PIB*” en *El Diario de Hoy* [En línea] Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=8613&idArt=4339812 [Accedido el 20 de junio de 2015].
 - Clement, B., Faircloth, C. y Verhoeven M. (2007) “*Gasto Público en América Latina*” en *Revista de la CEPAL*. [En línea]. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/O/31950/P31950.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl> [Accedido el 29 abril de 2015].
 - Cruz, M. (2008) “*Romper la tasa de crecimiento neoliberal mexicana: una propuesta harrodiana*” en *Economía UNAM* [En línea]. Disponible en: <https://www.econbiz.de/Record/romper-la-tasa-de-crecimiento-neoliberal-mexicana-una-propuesta-harrodiana-cruz-moritz/10003792940> [Accedido el 12 abril de 2015].
 - Dadayán, V. (1980) “*Modelos macroeconómicos*”. Moscú: Progreso.
 - De Rosa, C. (2015) “*FMI: sombrío informe económico*” en *La Prensa Gráfica* [En línea] Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/02/09/fmi-sombrio-informe-economico> [Accedido el 15 de junio de 2015].
 - Dobb, M. (1986) “*Introducción a la Economía*”. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
 - Domar, E. (1957) “*Essays in the Theory of Economic Growth*”. Nueva York: Oxford University Press.
 - Dornbusch, R. y Fischer, S. (2009) “*Macroeconomía*”. México D.F.: McGraw-Hill.
 - Duarte, J. (1986) “*Informe presidencial segundo año de gobierno*” (*Discurso pronunciado por el Ing. José Napoleón Duarte*). San Salvador: Ministerio de Cultura y Comunicaciones.
 - El Economista (2015a) “*C.A. inicia negociación de TLC con Corea del Sur*” en *El Economista* [En línea] Disponible en: <http://www.eleconomista.net/2015/06/18/ca-inicia-negociacion-de-tlc-con-corea-del-sur> [Accedido el 20 de junio de 2015].
 - El Economista (2015b) “*FMI: El Salvador no necesita reestructurar deuda pública por buen manejo*” [En línea] Disponible en: <http://www.eleconomista.net/2015/07/27/fmi-el>

- [salvador-no-necesita-reestructurar-deuda-publica-por-buen-manejo](#) [Accedido el 22 de julio de 2015].
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1994) “*Memorandum o ayuda de memoria: Reunión del 15 de noviembre de 1994 sobre el Currency Board en El Salvador*”. [En línea] en Transparencia Activa. Disponible en: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2013/01/Docs-dolarizacion_Ayuda-Memoria-Reunion-en-Washigton-sobre-el-Currency-Board-Nov-15-de-1994.pdf [Accedido el 20 de octubre, 2014].
 - FMI (2009) “*El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo Stand-By de US\$790 millones con El Salvador*” [En línea] Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2010/pr1095s.htm> [Accedido el 7 de junio de 2015].
 - FMI (2011) “*El Salvador: Second Review Under the Stand-By Arrangement*” [En línea] Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1190.pdf> [Accedido el 20 de junio de 2015].
 - FMI (2013) “*Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*” [En línea] Disponible en: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/05_0913.pdf [Accedido el 14 de julio de 2015].
 - FMI (2014) “*Informe del país No. 15/13*” [En línea] Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2015/cr1513s.pdf> [Accedido el 14 de junio de 2015].
 - Fuentes, J. y Tobar, M. (2002) “*Choques exógenos y mecanismos de estabilización cíclica: El Salvador 1960-2000*”. [En línea] Banco Central de Reserva de El Salvador: Documento de trabajo 2002. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/720612001.pdf> [Accedido el día 9 de junio de 2015].
 - Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) (2012a) “*Seguridad Fiscal en El Salvador*”. San Salvador: FUNDE.
 - FUNDE (2012b) “*Propuesta para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal*”. San Salvador: FUNDE.
 - FUNDE (2013a) “*El Salvador: Análisis de Sostenibilidad Fiscal*”. San Salvador: FUNDE.
 - FUNDE (2013b) “*Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador*”. San Salvador: FUNDE.
 - FUSADES (1985) “*La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: Lineamientos generales de una estrategia*”. San Salvador: FUSADES.

-
- FUSADES (2014) “*Nuevo anteproyecto de Ley de Probidad Pública: un esfuerzo de la sociedad civil*” [En línea] Disponible en: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/posicindel_80.pdf [Accedido el 29 de julio de 2015].
 - Georgiev, B. (2014) “*Implications of public debt on economic growth and development A European perspective*” [En Línea] Disponible en: <http://www.ieb.es/wp-content/uploads/2014/07/61.pdf> [Accedido el 15 de Abril de 2015].
 - Glower, C. (2010) “*Ensayos: La economía Política de la Dolarización en El Salvador*”. San Salvador: Imprenta Ricaldone.
 - Glower, C. (2013). “*Aspectos monetarios de la dolarización y la reactivación económica en El Salvador: diagnóstico, perspectivas y opciones*”. San Salvador: Centro Nacional de Investigaciones en Ciencia, Tecnología e Innovación.
 - Góchez, R. y Tablas, V. (2012) “*Tipo de cambio Real y Déficit Comercial en Guatemala: 1970-2007*” [En línea] Disponible en: http://www.cepal.org/mexico/noticias/documentosdetrabajo/9/52679/2012-004-Tipocamb.realydef.comerc.Guatemala-L.1055-para_web.pdf [Accedido el 05 abril de 2015].
 - Herndon, T., Ash, M. y Pollin, R. (2013) “*Does High Public Debt Consistently Stie Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*” [En Línea] Disponible en: <http://www.peri.umass.edu/236/hash/31e2ff374b6377b2ddec04deaa6388b1/publication/566/> [Accedido el 2 de mayo de 2015].
 - Hinds, M. (1999). “*Consideraciones sobre la dolarización en El Salvador*” [En línea] en *Transparencia Activa*. Disponible en: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2013/01/consideraciones-sobre-dolarizacion_1999_Manuel-Hinds.pdf [Recuperado el 18 de octubre de 2014].
 - Hurtado, X. y Orantes, M. (2014) “*Remitentes y remesas familiares desde Estados Unidos: Una aproximación a las remesas en especie*” [En línea] Banco Central de Reserva de El Salvador: Documentos Ocasionales No. 2014-01. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1593177702.pdf> [Accedido el 22 de julio de 2015].
 - Iglesias, E. (2006) “*El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*” [En línea] Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/revistaCepal/Sp/090007015.pdf> [Accedido el 2 de mayo de 2015].
 - Jiménez, F. (2010) “*Crecimiento económico: enfoques y modelos*” (Capítulo 2) Documento de trabajo No 289. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Kaldor, N. (1963) *“Ensayos sobre Desarrollo Económico”*. México: Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Lavoie, M. (2005) *“La Economía Postkeynesiana: Un Antídoto de Pensamiento Único”*. Barcelona: Icaria.
- Marx, K. (1986) *“El Capital” (Tomo II, Volumen 5)* México: Siglo XXI Editores, S.A.
- Mattos, C., (2000) “Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”. *Revista de Estudios Regionales*, núm. 58. Universidades Públicas de Andalucía Málaga, España [En línea] disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75505801> [Accedido el 1 de mayo de 2015].
- Martínez, R., Palma, A., Flores. L. y Collinao, M. (2013) *“El impacto económico de las políticas sociales”*. Serie Documentos de proyecto: CEPAL.
- Martner, R., Pedestá A., y González, I. (2013) *“Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad. Serie Macroeconomía para el Desarrollo”*. División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía (2014) *“Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador”* [En línea] Disponible en: http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=142:politica-nacional-de-fomento-diversificacion-y-transformacionproductiva&Itemid=63 [Accedido el 27 de julio de 2015].
- Molina, K. (2015a) *“Banco Mundial sugiere reducir la deuda para afrontar bajo crecimiento”* en *El Diario de Hoy* [En línea] Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=9380054 [Accedido el 14 de junio de 2015].
- Molina, K. (2015b) *“Fusades advierte de crisis por deuda incontrolable”* en *El Diario de Hoy* [En línea] Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47654&idArt=9668038 [Accedido el 14 de junio de 2015].
- Montesino, M. (2011a) *“Contribución a la teoría del desarrollo de las formaciones socioeconómicas de Carlos Marx: complejidad y carácter general”*. San Salvador: UCA Editores.
- Montesino, M. (2011b) *“Economía y desarrollo: racionalidad reproductiva y valor de la fuerza de trabajo en la gestión del desarrollo”*. San Salvador: UCA Editores.
- Montoya (2000) *“Apuntes de desarrollo económico”*. Editores críticos.

-
- OCDE (2015) “*La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*”. Octubre 2008. [En línea] Disponible en: <http://www.oecd.org/dev/41578326.pdf> [Accedido el 20 de junio de 2015].
 - OCDE, CAF y CEPAL (2015) “*Perspectivas económicas de América Latina 201: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*” [En línea] Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1 [Accedido el 14 de junio de 2015].
 - Panizza, U. y Presbitero, A. (2013) “*Public debt and economic growth in advanced economies: a survey*” [En línea] Disponible en: http://dems.unimib.it/corsi/739/esercitazioni/survey_pp.pdf [Accedido el 24 de abril de 2015].
 - Pattillo, C., Poirson, N. y Ricci, L. (2002) “*La deuda externa y el crecimiento*” en *Finanzas y desarrollo* [En Línea] disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/06/pdf/pattillo.pdf> [Accedido el 30 de abril de 2015].
 - Pérez, R. (2015) “*ANEP denuncia a Hacienda por publicación de deudores*” en *Contrapunto* [En línea] Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/economia/coyuntura/anep-denuncia-a-hacienda-por-publicacion-de-deudores> [Accedido el 14 de junio de 2015].
 - Pleités, W. (2015) “*Oportunidades, limitantes estructurales y propuestas para el crecimiento*”. Conferencia dictada durante el ciclo: “*Diálogo para el desarrollo. Limitantes estructurales y propuestas al crecimiento económico en El Salvador*”. FUNDAUNGO, 21 de mayo de 2015.
 - Poverty Action Lab (2008) “*Respuestas al Grado de Control de Remesas en El Salvador*” [En línea] Disponible en: <http://www.povertyactionlab.org/es/evaluation/respuestas-al-grado-de-control-de-remesas-en-el-salvador> [Accedido el 26 de julio de 2015].
 - Poverty Action Lab (2015) “*Evaluación de Impacto de Programas Sociales*” [En línea] Disponible en: <https://courses.edx.org/courses/course-v1:MITx+JPAL101SPAx+1T2015/info> [Accedido el 3 de junio de 2015].
 - Prado, L. (2009) “*Política Económica. Un estudio desde la economía política*”. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013) “*Informe de Desarrollo Humano 2013*”. San Salvador: PNUD.
 - Quintanilla, L., (2014) “*ANEP cuestiona legalidad de reforma tributaria*” en *La Prensa Gráfica* [En línea] Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/05/21/anep-cuestiona-legalidad-de-reforma-tributaria> [Accedido el 14 de junio de 2015].

- Quirós, J. (2004) “*Dolarización y la economía salvadoreña*”. San Salvador: Asociación de productores y procesadores de Henequén de El Salvador.
- Reinhart, C. y Rogoff, K., (2010) “*Growth in a Time of Debt*” [En línea] Disponible en: http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/growth_in_time_debt_aer.pdf [Accedido el 20 de Abril de 2015].
- Reinhart, C., Rogoff, K. y Savastano, M. (2003) “*Debt intolerance*” [En línea] Disponible en: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/13932/1/MPRA_paper_13932.pdf?q=intolerance [Accedido el 1 de mayo de 2015].
- Reyes, M. (2014) “*Deuda pública de El Salvador ya supera los \$15,100 millones*” en *El Diario de Hoy* [En línea] Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47654&idArt=8747111 [Accedido el 14 de junio de 2015].
- Rivera Campos, R. (2000) “*La economía salvadoreña al final del siglo XX: Desafíos para el futuro*” [En línea] San Salvador: FLACSO. Disponible en: <https://economiapedagogica.files.wordpress.com/2012/02/economia-salvadorec3b1a-al-final-del-siglo-xx-roberto-rivera-campos.pdf> [Accedido el 11 de junio de 2015].
- Romer, D. (2002) “*Macroeconomía Avanzada*”. Madrid: McGraw-Hill.
- Rubio, R. (2013) “*FUNDE: deuda pública llegaría al 60 % del PIB en 2014*” en *La Prensa Gráfica* [En línea] Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/18/funde-deuda-publica-llegaria-al-60-del-pib-en-2014> [Accedido el 14 de junio de 2015].
- Sala-i-Martin, X. (2000) “*Apuntes de crecimiento económico*”. Columbia University y Universitat Pompeu Fabra. Segunda Edición. España.
- Salvadori, N. (2003) “*The Theory of Economic Growth: ‘A Classical Perspective’*” [En línea]. Disponible en: <https://books.google.com/sv/books?id=vQ1W-dkSNB8C&pg=PA24&lpg=PA24&dq=salvadori+a+classic+growth&source=bl&ots=yP9sxQdbh&sig=84JyRPn93M-tQiT8P0TcRVQN498&hl=es&sa=X&ei=2ARHV3IF4rEggT9pYCwDQ&ved=0CBsQ6AEwADgK#v=onepage&q=salvadori%20a%20classic%20growth&f=false> [Accedido el 15 abril de 2015].
- Shaikh, A. (2009) “*Economic Policy in a Growth Context: a Classical Synthesis of Keynes and Harrod*” en *Metroeconomica*. [En línea]. Disponible en: <http://www.anwarshaikhecon.org/index.php/publications/macroconomics> [Accedido el 05 abril de 2015].
- Sen, A. (1991) “*Sobre Ética y Economía*”. México D.F.: Alianza Editorial.
- Segovia, A. (2002). “*Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*”. Guatemala: F&G Editores.

-
- Smith, A. (1999) “*Una investigación sobre las causas y naturaleza de la Riqueza de las Naciones*”. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
 - Tarassiouk, A. (2007) “*Estado y Desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una Visión Alternativa*” en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. [En línea]. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/06Tarassiouk.pdf [Accedido el 23 abril de 2015].
 - The New Yorker (2013) “*The Reinhart and Rogoff Controversy: A Summing Up*”. [En línea] Disponible en: <http://www.newyorker.com/news/john-cassidy/the-reinhart-and-rogooff-controversy-a-summing-up> [Accedido el 23 de marzo de 2015].
 - Trigueros, A. (2015) “*Limitantes estructurales y propuestas de crecimiento económico en El Salvador*”. Conferencia dictada durante el ciclo: “*Diálogo para el desarrollo. Limitantes estructurales y propuestas al crecimiento económico en El Salvador*”. FUNDAUNGO, 21 de mayo de 2015.
 - USG- GOES (2011) “*Pacto para el crecimiento: El Salvador Análisis de restricciones*”. Documentos Ocasionales: Banco Central de Reserva. San Salvador. Disponible en: http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=303 [Accedido el 14 de junio de 2015].
 - Vidal, H. (2010) “*De la ilusión al desencanto: Reforma económica en El Salvador 1989–2009*”. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador.
 - Zurbriggen, C. (2007) “*La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado*” en *Nueva Sociedad*. [En línea]. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3447_1.pdf [Accedido el 25 abril de 2015].

Decretos Legislativos

- Asamblea Legislativa (1987a) “*Ley de transferencia voluntaria de tierras con vocación agropecuaria*”. Decreto Legislativo N° 839 publicado el 18 de diciembre de 1987 en el Diario Oficial N° 234, tomo 297.
- Asamblea Legislativa (1987b) “*Ley de creación del comité de organizaciones campesinas*”. Decreto Legislativo N° 840 publicado el 18 de diciembre de 1987 en el Diario Oficial N° 234, tomo 297.
- Asamblea Legislativa (1988a) “*Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas*”. Decreto Legislativo N° 895 publicado el 26 de febrero de 1988 en el Diario Oficial No. 40, tomo 298.

- Asamblea Legislativa (1988b) "*Ley de transferencia de propiedad estatal rústica de vocación agropecuaria a favor de los beneficiarios de la reforma agraria*" Decreto Legislativo N° 896 publicado el 26 de Febrero de 1988 en el Diario Oficial No. 40, tomo 298.
- Asamblea Legislativa (1990a) "*Ley de Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales*" Decreto Legislativo N° 461 publicado el 18 de abril de 1990 en el Diario Oficial N° 241, tomo 307.
- Asamblea Legislativa (1990b) "*Reforma a la Ley del Instituto nacional del Azúcar*". Decreto Legislativo N° 494 publicado el 21 de mayo de 1990 en el Diario Oficial N° 119, tomo 307.
- Asamblea Legislativa (1990c) "*Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro*". Decreto Legislativo N° 640 publicado el 12 de diciembre de 1990 en el Diario Oficial N° 280, tomo 309.
- Asamblea Legislativa (1992) "*Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios*". Decreto Legislativo N° 296 publicado el 31 de julio de 1992 en el Diario Oficial N° 143, tomo 316.
- Asamblea Legislativa (2000) "*Ley de Integración Monetaria*" [En línea] Decreto Legislativo publicado en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 2000. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-integracion-monetaria> [Recuperado el 2 de noviembre, 2014].

Bases de datos:

- Banco Central de Reserva de El Salvador. "*Revista trimestral*" (varios años: 1970-2000).
- Banco Central de Reserva de El Salvador (2015) "*Base de datos económica*" [En línea] Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>
- Foley, D. y Maquetti, A. (2015) *Extended Penn World Table 4.0 (EPWT)* [En línea] Disponible en: <https://sites.google.com/a/newschool.edu/duncan-foley-homepage/home/EPWT>
- Banco Mundial (2015) "*Indicadores de desarrollo mundial (WDI): El Salvador*". [En línea] Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador>
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). "*Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM*" (varios años).
- Ministerio de Hacienda: Informe del Estado de la Gestión Pública (varios años)

-
- Ministerio de Hacienda (2015a) *“Deuda pública”* [En línea] disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/DeudaPblica/> [Accedido el 4 de mayo de 2015].
 - Ministerio de Hacienda (2015b) *“Perfil Deuda Sector Público No Financiero”* [En línea] Disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC9328_Perfil_Deuda_SPNF_may_15_16-06-15.pdf [Accedido el 10 de junio de 2015].

ANEXOS

ANEXO 1: Deducción de modelo de tamaño óptimo del Estado

En primer lugar, se debe aclarar que el gasto público es deseable y genera beneficios en la economía, por lo que se introduce en la función de producción como un argumento positivo. Dicho esto, y siguiendo los planeamientos a Barro (1990, citando en Sala-i-Martin, 2000) se parte de la siguiente función, donde la producción (Y_t) está en función del stock de capital privado (K_t) y del flujo de bienes públicos suministrados por el gobierno (G_t).

$$Y_t = AK_t^\alpha G_t^{1-\alpha} \quad (1)$$

Donde A es el parámetro tecnológico y los exponentes denotan las elasticidades de cada factor respecto al producto. Para poder financiar el gasto se aplicara un impuesto sobre la producción, en este caso, proporcional y constante en el tiempo (τ). Este cambio afecta la renta y modifica la función de producción, expresándose ahora como renta disponible (Y^d), y si además se divide la función entre la cantidad de trabajadores, obteniendo la renta disponible por persona⁷⁰:

$$y^d = (1 - \tau)Ak^\alpha g^{1-\alpha} \quad (2)$$

Ahora, si se introduce la renta disponible en la ecuación fundamental de Solow-Swan de crecimiento endógeno $\dot{k} = sy - (\delta + n)k$ y dividiendo ambos lados por k_t se obtiene una expresión para la tasa de crecimiento del capital por persona:

$$\frac{\dot{k}}{k} = s(1 - \tau)Ak^\alpha g^{1-\alpha} - (\delta + n) \quad (3)$$

Esta ecuación indica la relación de la tasa de crecimiento con el gasto público y los impuestos, de manera que depende positivamente del gasto y negativamente del impuesto. Dado que el gasto como los impuestos no son independientes, es necesario conocer su relación, por lo que se utilizará la restricción presupuestaria del gobierno. Es importante mencionar que en este caso se omitirá la posibilidad de pedir prestado o mantener un déficit

⁷⁰ Se denota con g minúscula el gasto público por persona, $g = G/L$ así como las otras variables, además los subíndices temporales se omitirán de ahora en adelante para simplificar la notación.

esto debido a que se está estudiando el crecimiento a largo plazo, como menciona Sala-i-Martin (2000) todo lo que se presta tiene que ser pagado por lo que en largo plazo los gastos deberían ser más o menos iguales a los impuestos. Esto deja la siguiente restricción presupuestaria del gobierno per cápita.

$$g = \tau y \quad (4)$$

Ahora se introduce la ecuación de producción per cápita en la restricción presupuestaria del gobierno (5) para luego introducir este nuevo gasto en la ecuación (3), obteniendo una ecuación de crecimiento en función de la tasa impositiva τ .

$$g = \tau y \rightarrow g = \tau A k^\alpha g^{1-\alpha} \rightarrow g = \tau^{1/\alpha} A^{1/\alpha} k \quad (5)$$

$$\frac{k}{k} = s(1 - \tau)A^{1/\alpha}\tau^{(1-\alpha)/\alpha} - (\delta + n) \quad (6)$$

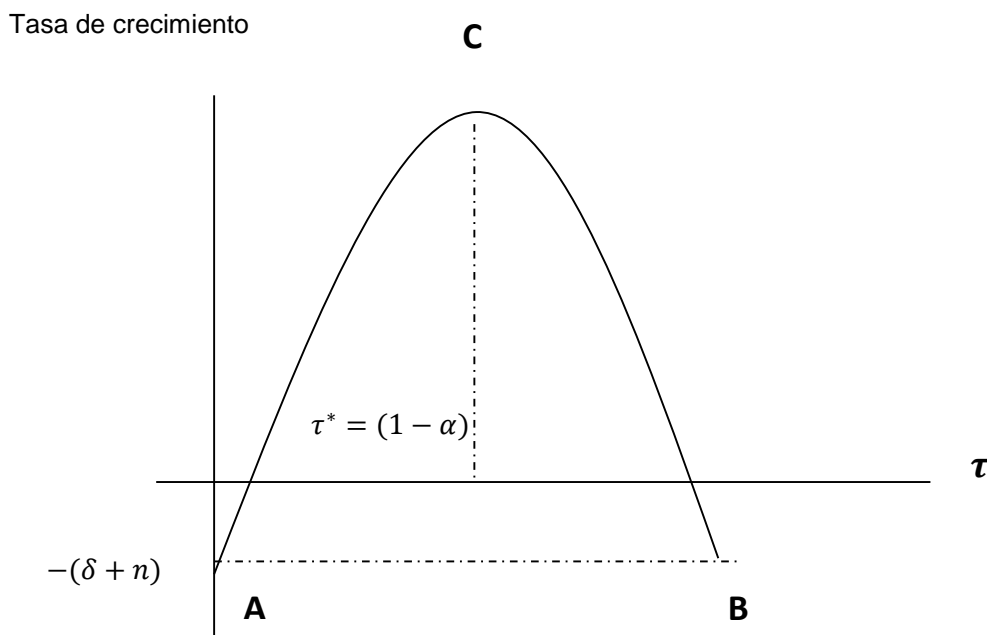
De esta ecuación (6) Sala-i-Martin (2000) plantea que la tasa de crecimiento del capital depende de factores que ya se conocían, como la tasa de ahorro, la depreciación, el crecimiento de la población y la tecnología, resaltando que el factor novedoso de la ecuación es que el crecimiento también depende de los impuestos y lo afecta de dos maneras. Para poder ver la relación entre los impuestos τ y la tasa de crecimiento, denota en este caso por γ^* , Sala-i-Martin (2000) establece el gráfico A1.

En el gráfico se puede observar que cuando τ es cero la producción y el ahorro son nulos, ya que no existe nada de recaudación y no se destina nada al gasto, mientras que el capital seguirá depreciándose a un ritmo $\delta + n$ por tanto la tasa de crecimiento es negativa e igual a $\gamma^* = -(\delta + n)$, (A). Por otro lado cuando $\tau = 1$, el término de la ecuación $1 - \tau$ se hace cero, lo que significa que el gobierno tiene una recaudación del 100% de las rentas generando cero ahorro y por tanto nada de inversión, punto B. Provocando nuevamente una tasa de crecimiento igual al caso anterior.

Ante esta situación Sala-i-Martin (2000) establece que el nivel máximo que pueden tener los impuestos es en τ^* y se puede encontrar optimizando γ^* respecto de τ a cero lo que lo lleva a la siguiente ecuación:

$$\frac{\partial \gamma^*}{\partial \tau} = 0 \rightarrow \frac{\partial \gamma^*}{\partial \tau} = -sA^{1/\alpha}\tau^{(1-\alpha)/\alpha} + s(1 - \tau)A^{1/\alpha}\left(\frac{1-\alpha}{\alpha}\right)\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}-1} = 0 \rightarrow \tau^* = 1 - \alpha \quad (7)$$

GRÁFICO A1: Tamaño Óptimo del Estado



Fuente: Tomado de Sala-i-Martin (2000).

Por tanto el nivel de impuesto que maximiza la tasa de crecimiento es $\tau^* = 1 - \alpha$. Con estos resultados, Sala-i-Martin(2000) muestra que el gobierno puede poseer dos caras, por un lado provee bienes que son deseables o productivos a los agentes privados de la economía, pero por otro, utiliza impuestos para financiar estos bienes. Se generan entonces dos aspectos, uno positivo y uno negativo y es el equilibrio entre estos dos aspectos que permiten encontrar el tamaño óptimo del gobierno.

ANEXO 2:

Modelo de Domar: Caso de crecimiento económico nulo

En este caso se plantea que el ingreso se mantiene fijo a lo largo del tiempo

$$Y_t = Y_0, \quad t = 0, 1, \dots \quad (1)$$

Debido a que el gobierno continúa realizando préstamos en una proporción fija del ingreso nacional, es evidente que la deuda se incrementará en un mismo monto constante cada año:

$$\frac{\partial D_t}{\partial t} = \varphi Y_t = \varphi Y_0 \quad (2)$$

La expresión anterior demuestra que el monto del déficit en que incurre el país se mantiene constante a lo largo del tiempo, dado que el parámetro de endeudamiento es el mismo a pesar de la falta de crecimiento económico. Sin embargo, el stock de la deuda pública⁷¹ crece de manera lineal:

$$D_t = D_0 + \varphi \int_0^t Y_0 dt$$

$$D_t = D_0 + \varphi Y_0 t \quad (3)$$

Dado que el análisis de Domar se centra en explicar el comportamiento de la proporción de la deuda pública respecto al ingreso, y no de su monto absoluto, se construye dicho ratio:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_0 + \varphi Y_0 t}{Y_0} \quad (4)$$

Ante este panorama, la noción matemática de límites permite constatar que, a medida transcurra el tiempo, el ratio de la deuda pública respecto al PIB incrementará sin límites y la tasa impositiva se aproximará asintóticamente a 100%:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D_t}{Y_t} = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D_0 + \varphi Y_0 t}{Y_0} = \infty$$

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \gamma = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{iD_t}{Y_0 + iD_t} = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{1}{\frac{Y_0}{iD_t} + 1} = 100\% \quad (5)$$

Este panorama es evidentemente extremo, pues muestra que eventualmente todo el producto de una nación se dirigirá a pagar el servicio de la deuda. Lo relevante de este planteamiento consiste en determinar cuáles son las razones que estancan el crecimiento económico del producto. Las conclusiones de Domar al respecto son similares a las presentadas en el caso en que el ingreso nacional incrementa en una tasa constante absoluta: el gasto en inversión no se traduce en una mayor productividad laboral o el aumento del gasto genera incrementos en la productividad pero no aumenta el nivel de empleo.

⁷¹ Durante el cálculo de integración, suele obtenerse una *constante de integración* (C). Cuando Domar establece una deuda pública inicial (D_0), el procedimiento matemático permite comprobar que la constante C adquiere el valor de dicha deuda pública inicial, por lo que este término aparece en la función de deuda total, tanto en este caso descrito como en los siguientes casos.

ANEXO 3:**Demostración matemática del caso 2 del modelo de Domar: Ingreso nacional con crecimiento exponencial**

Para entender la relación entre la deuda y el ingreso en este caso, Domar (1957) plantea dos proposiciones matemáticas esenciales para el análisis:

- a) Si una variable Q es igual a la sumatoria de q_1, q_2, q_3, \dots y así sucesivamente; en donde cada elemento es mayor que el anterior en una proporción g constante, a medida que se sumen cada vez una mayor cantidad de q_i , Q incrementa en una tasa aproximadamente cercana a la proporción g . Para demostrar lo anterior, se plantea una sumatoria de n elementos q_i de la siguiente manera:

$$Q = q_0 + q_1 + q_2 + \dots + q_t$$

Donde $q_1 = q_0(1 + g)$; $q_2 = q_1(1 + g) = q_0(1 + g)^2$; y así sucesivamente.

Por lo que el sistema se plantea a continuación:

$$Q = q_0 \sum_{t=0}^n (1 + r)^t$$

La forma anterior plantea una sumatoria de n elementos, la cual es una sucesión geométrica en donde $(1+r)$ es el ratio en común. Se puede replantear de la siguiente manera:

$$Q = \frac{q_0[(1 + r)^{t+1} - 1]}{r}$$

A medida que t incrementa, es decir, se incorporan cada vez más elementos a la sucesión, el valor Q se aproxima a la expresión:

$$Q = \frac{q_0(1 + r)^{t+1}}{r}$$

- b) Si dos variables incrementan en la misma tasa relativa, el ratio entre ellas se mantiene constante.

Como cada año se continúa prestando una proporción constante (φ) de dicho ingreso, es claro que el déficit crecerá al mismo ritmo (g) del ingreso cada año. Por otro lado, la deuda total no es más que la sumatoria del déficit de cada año. Por tanto, el crecimiento de la deuda se aproximará a la misma tasa de crecimiento (g) (fundamentado en la primera

proposición). Además, el ratio de la deuda respecto al ingreso se aproximará a una cantidad constante (fundamentado por la segunda proposición), lo cual difiere con los resultados presentado en el primer caso.

ANEXO 4:

Crecimiento del producto, inversión y capital a la tasa garantizada de crecimiento de Harrod

Shaikh (2009: 463-464) desarrolla la deducción partiendo del supuesto que la inversión crece a una tasa arbitraria “ β ” y que el sector externo y público se encuentra en equilibrio.

Por tanto:

$$(1) \quad \frac{\partial K}{\partial t} = K'_t = I_t = I_a e^{\beta t}$$

En donde I_a representa el nivel autónomo de inversión. Integrando es posible obtener el valor del nivel de capital⁷² K_t :

$$(2) \quad K_t = \frac{1}{\beta} I_a e^{\beta t} = \frac{1}{\beta} I_t$$

Es posible sustituir la ecuación (2) dentro del ratio de capacidad de ingeniería, despejando $Y_{m\acute{a}x}$:

$$(3) \quad Y_{m\acute{a}x} = \frac{RI_t}{\beta}$$

Luego, incorporando el multiplicador en el nivel del producto observado se obtiene:

$$(4) \quad Y_t = \frac{I_t}{s_p(1-t)}$$

Incorporando la ecuación (3) y (4) en la tasa de capacidad de utilización observada:

$$(5) \quad u_t = \frac{Y_t}{Y_{m\acute{a}x}} = \frac{\beta}{s_p(1-t)R}$$

Dada la racionalidad de minimizar los costos de los capitalistas, la inversión únicamente será consistente si la tasa de crecimiento de la inversión lleva a igualar la tasa de capacidad

⁷² Esta condición se deduce de la misma definición de la tasa de crecimiento del capital: $\frac{dK}{K} = \frac{I}{K} = \beta$; por lo que $K_0 = \frac{I_a}{\beta}$. Dado que al realizar la integral definida: $K_t = \int_0^t I_a e^{\beta t} dt = \frac{I_a}{\beta} (e^{\beta t} - 1) + K_0$, las operaciones matemáticas correspondientes permiten llegar a la expresión final del capital (K_t)

de utilización observada (u_t) a la tasa de capacidad de utilización normal (u_n). Esta condición únicamente se cumplirá si:

$$(6) \quad \beta = s_p(1-t)Ru_n = s_p(1-t)\frac{Y_n}{K_t}$$

En (6) se logra apreciar que la inversión debe de crecer a la tasa garantizada de Harrod ($\frac{s}{v}$) en donde el ahorro (s) se da después de impuestos y también se incorpora el ratio capital trabajo (v).

Para demostrar que tanto el capital como el producto también crecen a la tasa garantizada de Harrod bastará con deducir la tasa de crecimiento logarítmica del capital y del producto en (2) y en (4) respectivamente, lo cual llevará a demostrar que ambas variables crecen a la misma tasa que la inversión y, por tanto, a la tasa garantizada de crecimiento.

ANEXO 5:

Una interpretación de la teoría de Keynes: el equilibrio keynesiano de corto plazo

El modelo keynesiano de corto plazo (Dornbusch et al, 2009) parte del equilibrio entre la demanda agregada (DA) y el nivel de producción (Y). Para ello es necesario definir la demanda agregada:

$$(1) \quad DA = C + I + G + X - M$$

En donde:

- C = consumo
- I= inversión
- G= gasto público
- X= exportaciones
- M = importaciones

Además, el nivel de consumo depende del nivel de ingreso, es decir, existe una propensión marginal a consumir (c) que representa “*el cambio en el consumo total por unidad de cambio de ingreso*” (Dornbusch, 2009: 196). Dado que el modelo cuenta con la intervención del Estado, es necesario considerar que el consumo se da sobre el ingreso disponible, es decir, aquel después de impuesto. Para ello, se considera un impuesto directo que implique una alícuota (t) sobre el nivel de ingreso. Por último, las importaciones también dependerán del nivel de ingreso, existe una propensión marginal a importar (m) que determina el cambio

en las importaciones totales por unidad de cambio de ingreso. Incorporando estas variables dentro de la demanda agregada representada en (1):

$$(2) \quad DA = c(1 - t)Y + I + G + X - mY$$

La alícuota impositiva (t), la propensión marginal a consumir (c) y la propensión marginal a importar (m) comparten la característica de ser menor a la unidad, pues se parte del supuesto que no se consume todo el ingreso, ni es dedicado totalmente a importar o pagar impuesto.

Una vez definida la demanda agregada, esta debe de ser igual al nivel de producción, pues de ser diferente habrá incentivos en la producción para que ocurra el ajuste. Si la producción fuese mayor a la demanda agregada, se acumularían inventarios y las empresas reducirán la producción. Caso contrario, si la producción fuese menor a la demanda agregada, esto incentivaría a aumentar el nivel de producción⁷³. Por tanto el equilibrio se expresaría de la siguiente manera:

$$(3) \quad Y = DA = c(1 - t)Y + I + G + X - mY$$

Despejando el nivel de producción o ingreso de la ecuación (3):

$$(4) \quad Y = \frac{I + G + X}{1 - c(1 - t) + m}$$

Como se mencionó anteriormente: c , t y m son menores a la unidad. Por tanto el denominador de la ecuación (4) también lo es. Además, si se considera que la parte que no se consume se ahorra, quedaría claro que existe una propensión marginal a ahorrar (s) que cumple con la siguiente ecuación:

$$(5) \quad s = 1 - c$$

Realizando las transformaciones matemáticas respectivas y transformando la ecuación se obtiene:

$$(6) \quad Y = \frac{I + G + X}{s_p + t(1 - s_p) + m}$$

⁷³ Es importante notar que esto implica que la economía no se encuentra en pleno empleo de los factores productivos, pues si lo estuviera este efecto se reflejaría en un aumento del nivel de precios.

Esta es la ecuación de equilibrio de corto plazo en el modelo keynesiano. Es posible expresar la ecuación (6) de la siguiente manera:

$$(7) \quad Y = \alpha (I + G + X)$$

En donde:

$$(8) \quad \alpha = \frac{1}{s + t(1 - s) + m} \rightarrow \text{multiplicador keynesiano}$$

Como se observa el multiplicador es mayor a la unidad, por lo que cualquier aumento en la inversión, gasto público y exportaciones, es decir, en la demanda agregada, implicará un aumento más que proporcional en el nivel del producto de equilibrio. La explicación económica se encuentra en que, si existe un aumento de la demanda agregada, esto motivará a que aumente la producción, pero el aumento en la producción también estimula la demanda agregada por el efecto de la propensión marginal a consumir que puede observarse en (2), esto provocará que aumente nuevamente el nivel de producción pero en menor proporción a la inicial.

Este proceso se repetirá hasta alcanzar un nuevo equilibrio. Como se observa en la ecuación (4) el multiplicador será mayor a medida que sea más grande la propensión marginal a consumir en una economía. Por tanto, el multiplicador será menor mientras mayor será la propensión marginal a ahorrar.

Al enfocarse en la política fiscal del gasto público, se observa que un aumento del mismo debido a la estimulación que genera en la demanda agregada, aumentará el nivel de producto vía multiplicador, por lo cual el Estado podría incidir sobre el nivel de producción y empleo de la economía.

ANEXO 6: La Reforma Agraria en El Salvador

La Reforma Agraria modificó la estructura de tenencia de tierra y propició el apareamiento del sector cooperativo. Según la CEPAL (1993), como efecto del proceso de Reforma Agraria se distribuyeron más de 415 mil manzanas, de las cuales un 70% fueron obtenidas por cooperativas campesinas. Adicionalmente, la concesión de créditos por parte de la administración de Duarte se concentró en las actividades agrícolas cuyos principales beneficiarios fueron los campesinos de la Reforma Agraria. El mismo presidente Duarte (1986) menciona que, por medio del sistema financiero nacional, se otorgaron créditos a

las cooperativas por un monto superior a los 300 millones de colones y en sus dos primeros años de gobierno se habían proporcionado más de 500 millones de colones a título de crédito, en especial a la micro y pequeña empresa.

**CUADRO A1:
Marco legal y Objetivos de la Reforma Agraria Consolidada por la Administración Duarte 1984-1989**

Año	Ley/Reforma	Objetivo propuesto
1987	<i>“Ley de transferencia voluntaria de tierras con vocación agropecuaria”</i> (Decreto Legislativo No. 838)	Impulsar un proceso masivo de traspaso voluntario de tierras que podían ser utilizadas para actividades agrícolas, ofrecidas por los propietarios directamente a los beneficiarios. Los beneficios de esta política estaban dirigidos a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Estos debían demostrar que mantendrían dichas tierras trabajadas.
1987	<i>“Ley de creación de Comité de Organizaciones Campesinas”</i> (Decreto Legislativo No. 840)	Coordinar y ejecutar el proceso de Reforma Agraria en su segunda etapa. Se encargó de regular el traspaso de tierras, realizar las respectivas valuaciones de terrenos, ofrecer asesoría técnica a campesinos y promover la compra-venta voluntaria.
1988	<i>“Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas”</i> (Decreto Legislativo N° 895)	Legalizar de expropiación del excedente de tierras rústicas que sobrepase el límite constitucional de 245 hectáreas, exceptuando las tierras pertenecientes a asociaciones cooperativas de campesinos. Dichas tierras expropiadas serían pagadas con bonos por parte del Estado y pasarían a mano del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial (varios años) de la Asamblea Legislativa

**ANEXO 7:
La implementación del neoliberalismo en El Salvador**

**CUADRO A2:
Margo legal de las principales reformas neoliberales aplicadas en El Salvador durante 1990-2000**

Año	Ley/reforma	Objetivo
1990	<i>“Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales”</i> (Decreto Legislativo No. 461)	Promover áreas del territorio nacional donde podrán establecerse empresas dedicadas a la producción o comercialización de bienes, gozando de ciertos beneficios como exoneración de impuestos. Esto buscó atraer inversión extranjera directa, pero no obtuvo los resultados esperados.
	<i>“Reforma a la Ley del Instituto Nacional del Azúcar”</i> (Decreto Legislativo No. 494)	Eliminar el monopolio del azúcar a manos del Estado, aprobado diez años atrás. Limita las funciones del INAZUCAR a participar en actividades complementarias. Posteriormente desaparece junto a INCAFÉ, con lo cual el

Año	Ley/reforma	Objetivo
		comercio de dichos productos deja de tener injerencia Estatal
	<i>“Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo”</i> (Decreto Legislativo No. 640)	Autorizar la venta de acciones de los bancos estatales a inversionistas privados. Además establece que ninguna institución estatal podrá adquirir acciones del sistema financiero. En la siguiente década, dichas instituciones fueron adquiridas por capital extranjero.
1992	<i>“Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios”</i> (Decreto Legislativo No. 296)	Establecer un impuesto de 10% a actividades económicas de transferencia, compra y venta de bienes y servicios. Actualmente este es de 13% (Diario Oficial, 1992). Este impuesto se convirtió en la base de los ingresos tributarios, ante la eliminación del impuesto al patrimonio.
1996	<i>“Ley General de Electricidad”</i> (Decreto Legislativo No. 843)	La privatización de las compañías de electricidad había iniciado desde 1992, sin embargo esta ley junto a la creación de SIGET consolida el proceso de privatización, ya que formaliza el traspaso a manos privadas de la distribución de electricidad, con la SIGET como ente supervisor..
1996	<i>“Ley del Sistema del Ahorro para Pensiones”</i> (Decreto Legislativo No. 927)	Marcar el inicio de un sistema de pensiones de capitalización individual, en donde empresas privadas (administradoras de fondos de pensiones) se convirtieron en las gestoras de dichos fondos; con lo cual el sistema público deja de percibir fondos de los trabajadores.
1997	<i>“Ley de privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones”</i> (Decreto Legislativo No. 53)	Establecer la normativa para el traspaso oficial del patrimonio y funciones de ANTEL a empresas privadas para modernizar el servicio. Estas fueron adquiridas por capitales extranjeros.

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial (varios años) de la Asamblea Legislativa

ANEXO 8: El primer intento fallido de dolarizar El Salvador: Una retrospectiva histórica

Este evento no es muy conocido por la academia o por la población en general. El plan de dolarizar la economía salvadoreña tiene sus orígenes desde finales del primer lustro de los años noventa, en donde Manuel Hinds fue el pionero que buscó implementar dicha política. Este anexo relata los comentarios reflejados en un memorándum de una reunión sostenida entre representantes internacionales y del gobierno de El Salvador.

El 15 de noviembre de 1994 se sostuvo una reunión en Washington en donde participaron miembros del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo junto a representantes del Banco Central de Reserva, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda. Entre los representantes de El Salvador se encontraba Roberto Orellana, presidente del BCR y Manuel Hinds, ministro de Hacienda. Este último presentó una propuesta de reforma económica en donde se indicaba que los

costos de operar en El Salvador eran muy elevados y que parte de ese costo se originaba por operar con una propia moneda y someterse a la política monetaria arbitraria y el riesgo cambiario (FMI, 1994).

Se proponía una renovación del Estado a través de la eliminación de aranceles, la elevación del IVA y la creación de un sistema monetario dolarizado. Hinds enfatizó en los riesgos potenciales de procesos inflacionarios, el riesgo cambiario y las elevadas tasas de interés en El Salvador. Según el Memorándum del FMI (1994), los representantes de los organismos internacionales enfatizaron que no veían la razón para emplear un proceso de caja de convertibilidad o un sistema dolarizado en El Salvador, al establecer varios argumentos:

- Las altas tasas de interés que resaltaba Hinds no eran algo peculiar de El Salvador. En realidad estas podían originarse debido a la estructura oligopólica del sistema financiero salvadoreño.
- Adoptar un sistema de convertibilidad basado en el patrón dólar significa “atarse y perder la capacidad de reaccionar ante recesión en el ciclo económico estadounidense” (FMI, 1994: 2).
- El colón salvadoreño contaba con suficiente credibilidad y estabilidad. Además enfatizaron que las economías desarrolladas aún conservan sus bancos centrales a fin de manejar la liquidez de la economía y reaccionar con política monetaria para hacer frente a shocks externos.

Claudio Loser, representante del FMI, reconoció el buen récord de la política económica en El Salvador y que este podía seguir manteniendo el tipo de cambio fijo vigente; por otro lado agregó que la caja de convertibilidad o un sistema dolarizado son herramientas efectivas pero que si no se cumplen las condiciones necesarias o su manejo ex post traerá costos elevados.

Además la adopción de un régimen monetario alternativo no garantizaba las metas de control inflacionario y reducción de las tasas de interés y que esta medida podía traer serios problemas si no existía un mercado laboral suficientemente flexible, supervisión del sistema financiero y sanidad fiscal. En pocas palabras, "la percepción de casi todos los participantes fue más bien de escepticismo que de apoyo a la propuesta de la adopción de un sistema de dolarización" (FMI, 1994).

Los expertos rebatieron los argumentos en que se basaba la idea de la reforma cambiaria. La conclusión fue que no convenía implementar la medida de un nuevo régimen monetario. A pesar de esto, los promotores de la dolarización a nivel nacional ignoraron las

observaciones realizadas por los expertos de dichos organismos y lo único decidido fue rechazar la idea de la caja de convertibilidad y optar por un régimen dolarizado (Vidal, 2010).

En 1995, Manuel Hinds dio una ponencia frente al vicepresidente de la República y algunos asesores económicos para que planteara las ventajas de un régimen dolarizado. Según Vidal (2010), dichas reuniones no convencieron a nadie, dejando la impresión de que los cuestionamientos de los asesores habían dejado serias dudas sobre las supuestas bondades de dicho déficit. Además para algunas gremiales de la empresa privada este paso se consideraba sumamente riesgoso y lleno de incertidumbre, sin mencionar que era innecesario dada la estabilidad financiera del país en el tiempo. Vidal (2010) explica que el entonces presidente Calderón Sol le comentó una vez que los defensores de la dolarización llegaron a hostigarle para venderle la idea.

A partir del último lustro del siglo XX se realizó desproporcionadamente un énfasis en mantener la estabilidad de precios con una continua intervención del BCR en el mercado de divisas para sostener el tipo de cambio fijo decretado oficialmente. Por otro lado existió una gran preocupación por mantener un alto nivel de reservas internacionales, lo que sugiere que todo iba en la dirección de establecer las condiciones necesarias para dolarizar la economía.

ANEXO 9: **Algunos de los fracasos económicos de la dolarización**

Siguiendo a Glower (2010) la decisión de dolarizar debe ser evaluada en función de los objetivos y supuestos específicos del quehacer económico. Dos de los grandes beneficios atribuidos a la dolarización se relacionan con la estabilidad inflacionaria que garantiza mejores condiciones para la clase trabajadora y el mejoramiento de la balanza comercial gracias a que la integración monetaria permitiría convertir a El Salvador en una sede atractiva a la inversión local y extranjera que incrementaría la demanda de empleos y los niveles productivos que se traduciría en una mejora en la balanza comercial.

1.1. Efectos sobre la inflación en El Salvador

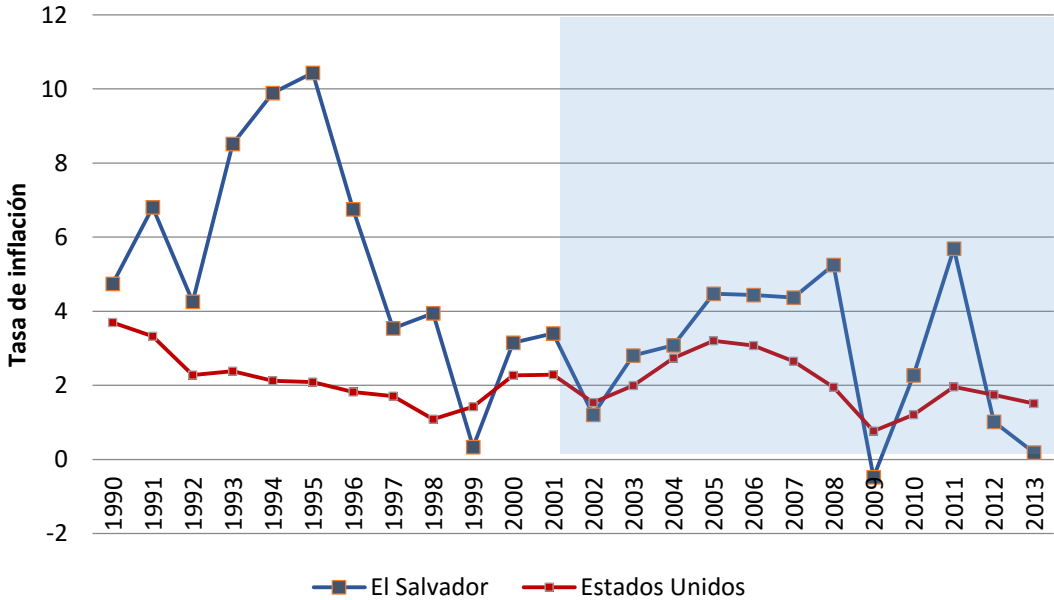
La historia monetaria de El Salvador en los últimos 40 años antes de la dolarización muestra que el colón había sido una de las monedas más estables de Latinoamérica (Glower, 2010: 83), por lo que los beneficios atribuidos a la dolarización de disminuir la tasa

de inflación (tendiendo a la de Estados Unidos) no aplicaría para el caso de El Salvador. Muchos autores (Glower, 2010; Quirós, 2004) justifican que la idea de controlar la inflación con la dolarización no era válida porque El Salvador nunca tuvo fenómenos inflacionarios descontrolados, contrario a Argentina y Ecuador en la década de los noventa.

Esta afirmación puede contrastarse analizando la tendencia de la tasa de inflación en el gráfico A2: se observa que previo a la dolarización (1990-2000), la tasa de inflación promedio fue aproximadamente 5.6%, lo que comprueba lo afirmado previamente por Glower. La inflación en El Salvador efectivamente se había mantenido en niveles bajos antes de dolarizar como se comparó anteriormente a nivel centroamericano.

Otro elemento a resaltar, es que si bien la inflación a inicios de la década de los noventa muestra una tendencia al alza, esto puede atribuirse como resultado del boom económico posguerra que vivía el país, pues fue un período de auge económico con tasas de crecimiento superiores al 5% (Segovia, 2002). A partir de 1995 la inflación mostró una disminución significativa llegando a niveles cercanos a cero en 1999, lo que puede atribuirse como resultado de las políticas de mercado abierto realizadas por el Banco Central de Reserva para mantener el tipo de cambio fijo.

**GRÁFICO A2:
Tasa inflación de El Salvador y Estados Unidos: 1990-2013.**



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2015)

El tercer elemento importante es la comparación entre la tasa de inflación nacional y la tasa de inflación de Estados Unidos presentada en el gráfico A2. Teóricamente con la dolarización las tasas de inflación doméstica e internacional tenderían a converger, sin embargo, gráficamente se observa que este no fue el caso. Si se analiza estadísticamente la correlación entre la inflación local y de Estados Unidos, se concluye que en el período de dolarización las inflaciones guardan un 70% de correlación que es estadísticamente significativa, pero esta relación no es una señal de causalidad.

Además, a partir de 2001, si bien la inflación disminuyó en el primer año de la vigencia de la LIM, se observa gráficamente que no existe cambio significativo similar al ocurrido en la década de los noventa, incluso se observa una tendencia al alza a partir del año 2002. Por tanto, si bien existe cierta convergencia entre la inflación de ambos países, esta no se ha consolidado y más bien es inestable, especialmente en los períodos de crisis. Dichas diferencias pueden explicarse como resultado del incremento de los precios de los bienes no transables por encima de los bienes transables nacionales y por el auge del sector terciario en la economía salvadoreña.

Según Glower (2013), las discrepancias entre ambas inflaciones representa el mayor obstáculo para el crecimiento económico nacional, después de las diferencias entre niveles de productividad. En conclusión, analizando los datos empíricos es posible cuestionar la atribución como resultado de la dolarización los niveles bajos y estables de inflación con los que cuenta el país, ya que como se demuestra El Salvador no sufrió un proceso inflacionario significativo previo a la dolarización. La dolarización no era una estrategia imprescindible para mantener control inflacionario, anteriormente el Banco Central había logrado dicho control con política monetaria activa.

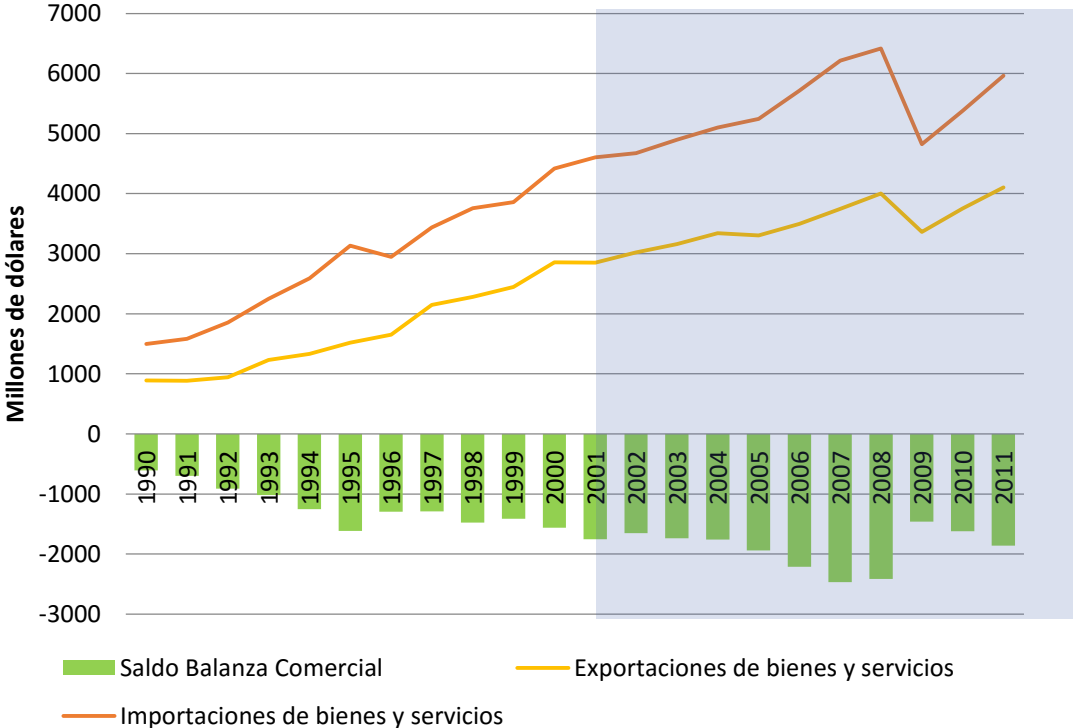
1.2. Efectos sobre la balanza comercial

La segunda variable a analizar es la balanza comercial y sus componentes. Como se observa en el gráfico A3, el déficit comercial se ha mantenido a lo largo de la década de los noventa y posterior a la dolarización en 2001. Esto contrarrestaría la afirmación teórica que atribuye como beneficio de la dolarización el aprovechamiento económico de la inserción en la globalización facilitada por el uso de una moneda fuerte y confiable, se afirma que esto reduce costos de transacción y facilita los intercambios comerciales, especialmente con Estados Unidos como principal socio comercial de El Salvador.

El uso de una moneda común y fuerte como el dólar norteamericano representaría una herramienta importante para impulsar la inversión extranjera directa, el crecimiento económico, el empleo; convirtiendo a El Salvador en una economía más productiva.

Sin embargo, si bien el comportamiento de las exportaciones sí se ha potenciado, las importaciones tampoco han detenido su crecimiento sistemático, lo que demuestra que El Salvador es un país con alta dependencia del sector externo. Según Segovia (2002), esta es una característica producto de la baja competitividad nacional y el flujo de remesas. Dada la dolarización, el gobierno no cuenta con mayor margen de maniobra debido a que se perdió la soberanía de política monetaria. Lo anterior puede relacionarse con otra de las desventajas atribuidas a la dolarización: la pérdida por parte del gobierno de herramientas de política cambiaria para hacer frente a los shocks externos. Esto genera mayor vulnerabilidad en la economía doméstica y mayor dificultad para frenar el déficit comercial crónico que ha perdurado en el país.

GRÁFICO A3:
Exportaciones, importaciones y balanza comercial en términos reales.
El Salvador: 1990-2011
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2015)

Si bien es cierto que el impacto de las remesas pueda ser una de las razones del comportamiento de la balanza comercial, existen otras razones que fortalecen ese

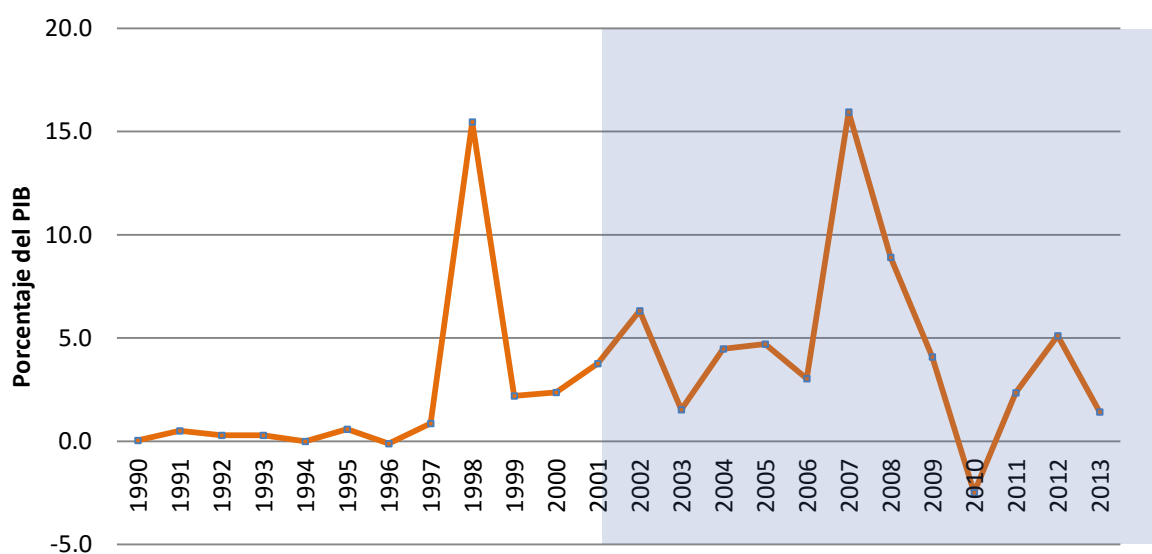
deterioro sistemático, como por ejemplo la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la reducción drástica de los aranceles, los tratados de libre comercio y los bajos niveles de productividad nacional. La relación exportaciones/importaciones es un claro argumento del fracaso de impulsar a El Salvador como un país exportador, pues durante el período de dolarización esta ronda alrededor de 52% en promedio. De ahí puede deducirse que la dolarización partió de la entrada estable de remesas para garantizar su sostenibilidad y no del desarrollo productivo. (Glower, 2013).

Además, respecto a la eliminación de riesgo cambiario, si bien es cierto que por razones legales no ha variado el tipo de cambio nominal, sí ha existido variación en los tipos de cambio real ya que la inflación nacional no coincide con la de Estados Unidos (Glower, 2010: 92).

1.3. La inestabilidad de la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) durante el período inicial de la década de los noventa se mantiene baja y estable; sin embargo se observa que en 1996 y 2007 la IED incrementa aceleradamente. Estos incrementos abruptos se atribuyen a la privatización de activos públicos como por ejemplo las telecomunicaciones y el sistema de pensiones (Glower, 2010: 100).

GRÁFICO A4:
Inversión extranjera directa neta. El Salvador: 1990-2013
(Porcentaje del PIB)



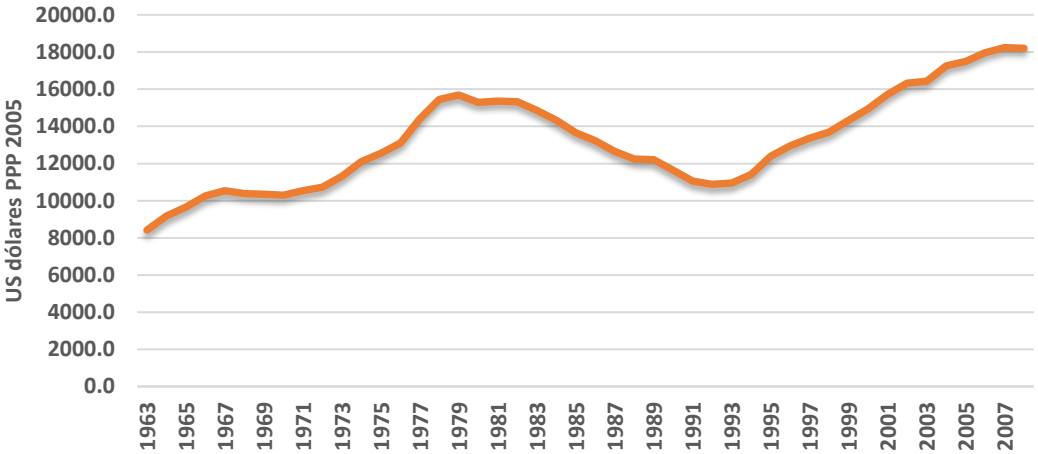
Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2015)

Con la dolarización se esperaba un incremento sostenido de la inversión extranjera y de las exportaciones brutas. Exceptuando el año 2007 se observa que la IED posterior a la dolarización se ha mantenido alrededor del 5% con respecto al PIB nacional. El incremento de 2007 se atribuye a la compra de los tres grandes bancos nacionales por bancos extranjeros. En general la IED ha sido inestable y moderada.

ANEXO 10:
La disponibilidad de factores productivos y el subempleo urbano en El Salvador

A fin de evaluar la disponibilidad de ambos factores en la economía salvadoreña, el gráfico A5 representa el ratio de capital por trabajador ($\frac{K}{L}$), el cual representa la acumulación de stock de capital por trabajador. El comportamiento tendencial de la serie permite apreciar la tecnificación relativa de la economía salvadoreña, es decir, cada vez se requiere relativamente una menor cantidad de trabajadores por unidad de capital acumulada. En la década de los ochenta se observa el impacto que tuvo el conflicto armado, época que se caracterizó por la destrucción de infraestructura productiva y la disminución abrupta de la inversión y, por tanto, de la acumulación de stock de capital.

GRÁFICO A5:
Ratio de Stock de capital por trabajador (K/L) en El Salvador: 1963-2008

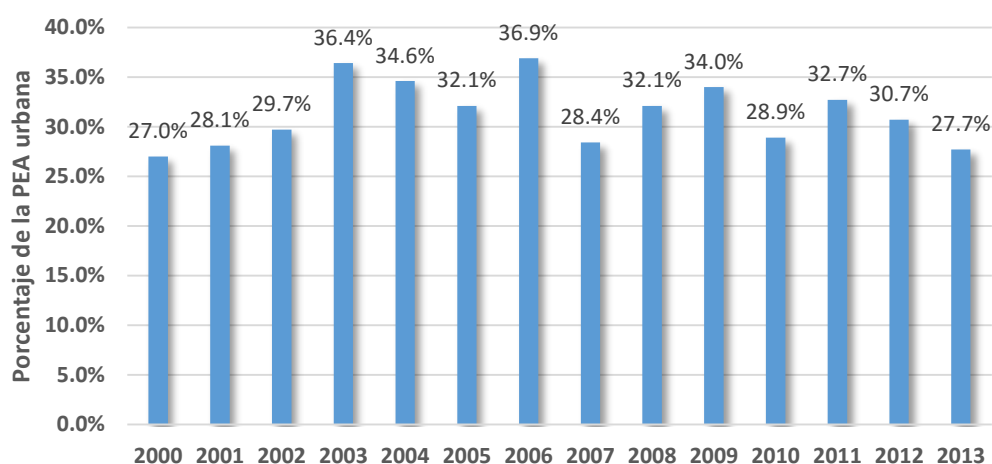


Fuente: Elaboración propia con base en Extended Penn World Table (EPWT 4.0)

Asimismo se analiza el comportamiento del subempleo urbano en El Salvador, el cual se resume en el gráfico A6. Dicha información es recopilada en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Es importante aclarar que el comportamiento del subempleo depende en gran medida de factores estadísticos relacionados con la muestra seleccionada. Es por

eso que es común observar un comportamiento sinusoidal en dicha serie de tiempo. En 2006 se registró el porcentaje oficial más alto, con 36.9% de la PEA. Al final lo más importante de dicha variable es su alto porcentaje durante los últimos 15 años, pues prácticamente la tercera parte de la PEA se ubica bajo esta categoría.

GRÁFICO A6:
Evolución del Subempleo Urbano en El Salvador: 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM (varios años)

ANEXO 11: Aproximación a la medición de la evasión fiscal del IVA en El Salvador

TABLA A1:
Estimación del Porcentaje de Evasión del IVA en El Salvador: 2000-2013
(Millones de US dólares corrientes)

Año	Impuestos Indirectos (1)	IVA recaudado (2)	PIB a precios de mercado (3)	PIB a costo de factores (4) = (3)-(1)	Alícuota efectiva del IVA (5) = (2)/(4)
2000	903.0	714.0	13134.1	12231.1	5.8%
2001	1006.0	809.0	13812.7	12806.7	6.3%
2002	1123.0	837.0	14306.7	13183.7	6.3%
2003	1218.0	911.0	15046.7	13828.7	6.6%
2004	1270.0	952.0	15798.3	14528.3	6.6%
2005	1446.0	1104.0	17093.8	15647.8	7.1%
2006	1674.0	1308.0	18550.7	16876.7	7.8%
2007	1761.0	1389.0	20104.9	18343.9	7.6%
2008	1801.0	1461.0	21431.0	19630.0	7.4%
2009	1557.0	1251.0	20661.0	19104.0	6.5%
2010	1772.0	1433.0	21418.3	19646.3	7.3%
2011	1951.0	1574.0	23139.0	21188.0	7.4%
2012	2074.0	1677.0	23813.6	21739.6	7.7%
2013	2147.0	1731.0	24350.9	22203.9	7.8%

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Banco Central de Reserva y CEPAL

En la tabla A1 se plantean estimaciones teóricas de las alícuotas efectivas del IVA, es decir, la recaudación real que alcanza dicho impuesto. Teóricamente, si la recaudación fuese totalmente eficiente, la alícuota efectiva sería igual al 13% o a valores cercanos a dicha tasa. Para estimar la alícuota efectiva, se divide la recaudación efectiva de IVA entre el PIB a costo de factores, es decir, el monto de PIB después de deducir la recaudación del total de impuestos indirectos de la economía. Sin embargo, se observa que, durante los últimos años, la recaudación efectiva ha estado a niveles inferiores del 8%.

ANEXO 12: Rol de los principales medios de comunicación ante el tema de la deuda pública

A continuación se presentan algunas de las principales noticias sobre la deuda desde 2009 (año en que el tema de la deuda recobra relevancia) y las fuentes en las que se basan estas noticias.

Lo que se puede observar en el Cuadro A2 es que la problemática que los principales MCS han planteado a la población durante los últimos años con respecto a la deuda ha sido siempre el nivel adecuado en el que debe mantenerse y las consecuencias negativas de superar dichos niveles. Es importante remarcar que las principales fuentes en las que se basan estas noticias y posturas no han variado y se concentran en un grupo específico de instituciones donde resaltan FUSADES, FUNDE, ESEN e instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estableciendo en la población salvadoreña un pensamiento único, que por un lado condicionan las posibles soluciones a los problemas de deuda y crecimiento y por otro no permite que surjan nuevas ideas que rompan con este sentido común establecido gracias a la difusión de los medios.

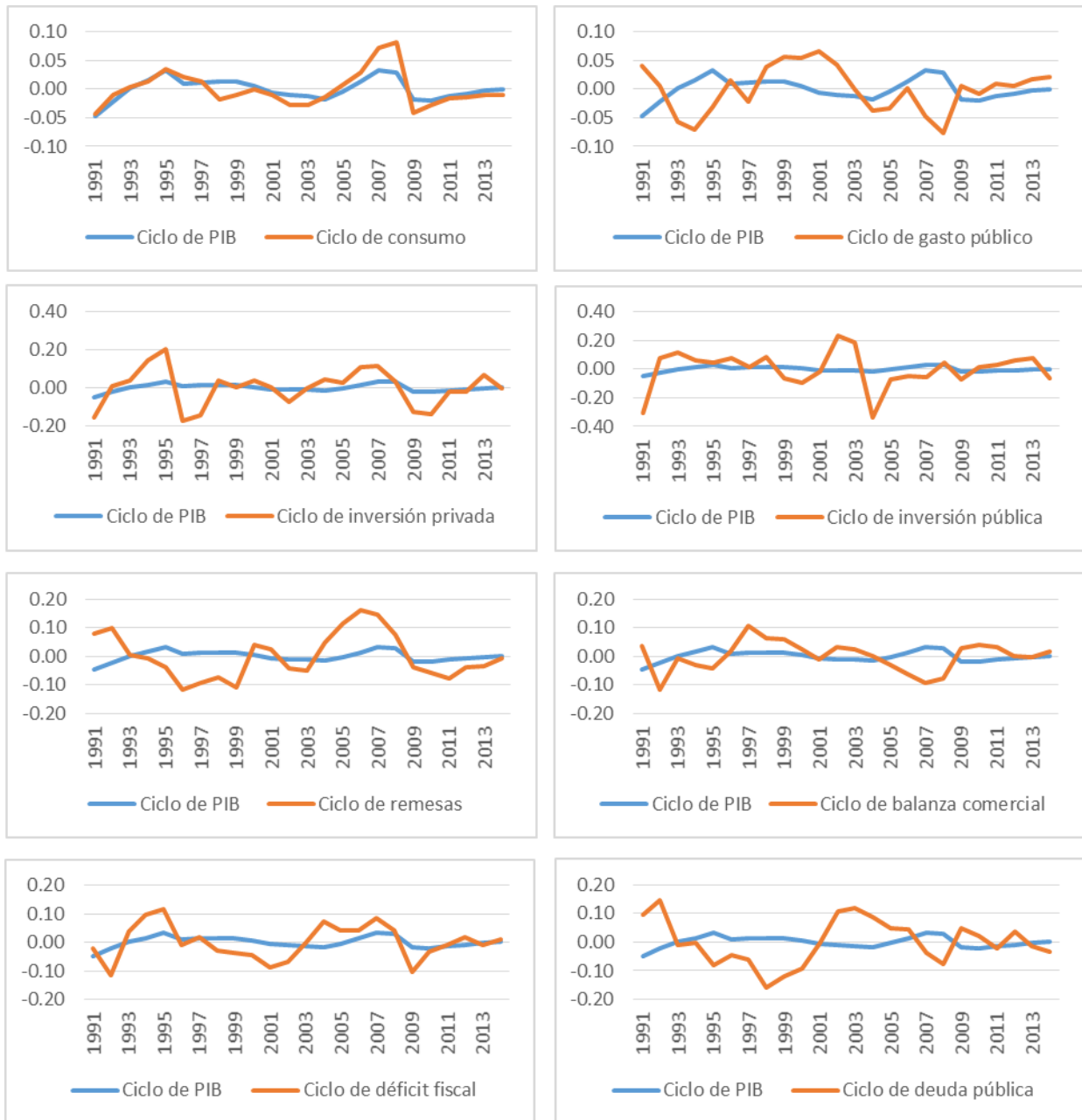
**CUADRO A2:
Principales noticias en torno a la deuda pública en El Salvador: 2009-2015**

Periódico	Noticia/Titular	Contenido	Fuente
El Diario de hoy (Diciembre 2009)	<i>La deuda pública se acerca al 50% del PIB</i>	"Si seguimos creciendo a tasas bajas no es sostenible un 50 por ciento, pero si crecemos a tasas más altas, ese 50 por ciento se puede diluir rápidamente y volverse sostenible"	Rafael Barraza, director de ESEN.
La Prensa Gráfica (Diciembre 2013)	<i>FUNDE: deuda pública llegaría al 60 % del PIB en 2014</i>	"Entre 2006 y 2013, la deuda pública ha aumentado casi 18 puntos del PIB, aumentando del 40.3 % al 58.5%. Lo recomendable para un país como El Salvador es de 49%."	Roberto Rubio, Presidente de FUNDE
El Diario de hoy (Mayo 2014)	<i>Deuda pública de El Salvador ya supera los \$15,100 millones.</i>	"El excesivo endeudamiento, impide que el gobierno cumpla en forma apropiada sus funciones, como servicios de salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura, entre otros, debido a que deben destinarse cuantiosos recursos a la atención de la deuda, y restringe el margen para atender contingencias causadas por desastres naturales o choques externos".	FUSADES
El Diario de hoy (Enero 2015)	<i>Banco Mundial sugiere reducir la deuda para afrontar bajo crecimiento</i>	"Debido a que el llamado efecto multiplicador fiscal ahora es más débil en muchos países en desarrollo, estos deben reconstruir su presupuesto a mediano plazo a un ritmo que estará determinado por las condiciones específicas de cada país. No obstante, muchas naciones en desarrollo cuentan hoy con menos espacio fiscal que antes de 2008, puesto que usaron el estímulo fiscal durante la crisis financiera global"	Banco Mundial, Perspectivas Económicas Mundiales
La Prensa Gráfica (Enero 2015)	<i>FMI: sombrío informe económico</i>	"La deuda pública está ahora en una tendencia al alza y las necesidades financieras brutas fiscales y externas son altas, lo cual pone en riesgo los avances macroeconómicos y sociales alcanzados hasta ahora"	Country Report No. 15/13, FMI
La Prensa Gráfica (Mayo 2015)	<i>FUSADES advierte sobre "incontrolable" endeudamiento público</i>	"La economía salvadoreña continúa estancada en un ciclo de bajo crecimiento y endeudamiento público incontrolable... las políticas económicas y sociales se enfocan en alivios a corto plazo y las oportunidades de empleo se alejan."	FUSADES, Informe de Coyuntura Económica

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas seleccionadas

ANEXO 13:
Vínculos cíclicos entre los agregados macroeconómicos

GRÁFICO A7:
 Ciclos económicos del PIB, agregados macroeconómicos y variables fiscales de El Salvador: 1991-2014



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCR y cálculos propios

ANEXO 14:**Estimación econométrica de la tasa de crecimiento promedio (g) y del parámetro de endeudamiento (φ) de Domar****TABLA A2:**

Cálculo de la tasa de crecimiento promedio de El Salvador: 1961-2014

Dependent Variable: LY				
Method: Least Squares				
Date: 07/21/15 Time: 10:35				
Sample (adjusted): 1962 2014				
Included observations: 53 after adjustments				
Convergence achieved after 9 iterations				
HAC standard errors & covariance (Bartlett kernel, Newey-West fixed bandwidth = 4.0000)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8.043708	0.126781	63.44568	0.0000
@TREND	0.020839	0.002774	7.511514	0.0000
D7279	0.033993	0.014650	2.320257	0.0246
AR(1)	1.585615	0.122565	12.93692	0.0000
AR(2)	-0.681981	0.140837	-4.842348	0.0000
R-squared	0.994790	Mean dependent var		8.620686
Adjusted R-squared	0.994355	S.D. dependent var		0.357221
S.E. of regression	0.026838	Akaike info criterion		-4.308380
Sum squared resid	0.034574	Schwarz criterion		-4.122503
Log likelihood	119.1721	Hannan-Quinn criter.		-4.236900
F-statistic	2291.055	Durbin-Watson stat		1.949822
Prob(F-statistic)	0.000000			
Inverted AR Roots	.79-.23i	.79+.23i		

Fuente: Cálculos propios con base en datos del WDI

El estimador de la serie que representa al tiempo (@trend) equivale a la tasa de crecimiento promedio de la economía, la cual es de 2.08%. Dicho estimador es significativo al 1%. En general, el modelo posee una excelente bondad de ajuste (99.5%) y el estadístico F muestra que todas las variables son conjuntamente significativas. El modelo inicial presentó normalidad en los residuos, pero con problemas de autocorrelación y heteroscedastidad.

Para corregir autocorrelación, se incorporaron dos componentes autorregresivos a la estimación, así como una variable dicotómica para corregir puntos atípicos; dicho problema se corrigió, tal como muestra el estadístico *Durbin-Watson*. Finalmente se realizaron ajustes a través de la metodología *Newey-West* para corregir las varianzas, con lo cual los estimadores recuperan su eficiencia econométrica.

TABLA A3:Estimación econométrica del parámetro de endeudamiento (φ). El Salvador: 1961-2014

MODELO 1				
Dependent Variable: DDT				
Method: Least Squares				
Date: 07/15/15 Time: 23:00				
Sample (adjusted): 1961 2014				
Included observations: 54 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
YN	0.036996	0.003096	11.95074	0.0000
R-squared	0.579239	Mean dependent var		289.7630
Adjusted R-squared	0.579239	S.D. dependent var		392.7486
S.E. of regression	254.7606	Akaike info criterion		13.93687
Sum squared resid	3439858.	Schwarz criterion		13.97370
Log likelihood	-375.2955	Hannan-Quinn criter.		13.95108
Durbin-Watson stat	1.767582			
MODELO 2				
Dependent Variable: DDT				
Method: Least Squares				
Date: 07/15/15 Time: 23:10				
Sample (adjusted): 1961 2014				
Included observations: 54 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
YN	0.039931	0.001891	21.11616	0.0000
D1	-544.4114	59.83421	-9.098665	0.0000
D2	526.9835	81.90056	6.434431	0.0000
R-squared	0.891536	Mean dependent var		289.7630
Adjusted R-squared	0.887282	S.D. dependent var		392.7486
S.E. of regression	131.8594	Akaike info criterion		12.65530
Sum squared resid	886732.6	Schwarz criterion		12.76580
Log likelihood	-338.6932	Hannan-Quinn criter.		12.69792
Durbin-Watson stat	1.791824			
MODELO 3				
Dependent Variable: DDT				
Method: Least Squares				
Date: 07/15/15 Time: 23:12				
Sample (adjusted): 1961 2014				
Included observations: 54 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
YN	0.038788	0.001748	22.19063	0.0000
D1	-528.6275	54.49873	-9.699814	0.0000
D2	545.2323	74.52210	7.316384	0.0000
D3	297.4414	86.18517	3.451190	0.0011
R-squared	0.912403	Mean dependent var		289.7630

Adjusted R-squared	0.907147	S.D. dependent var	392.7486
S.E. of regression	119.6778	Akaike info criterion	12.47867
Sum squared resid	716138.3	Schwarz criterion	12.62600
Log likelihood	-332.9241	Hannan-Quinn criter.	12.53549
Durbin-Watson stat	2.023426		

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI.

De los modelos estimados se escogió el tercer modelo porque posee una mayor bondad de ajuste ($R^2 = 91.2\%$), un estimador *Durbin-Watson* prácticamente igual a dos (2.02, lo que muestra ausencia de autocorrelación de primer orden) y los menores criterios de selección (HQ, SCH, AK) respecto al resto de modelos. Asimismo, los residuos se comportaban normalmente, aunque se presentaron problemas de heteroscedasticidad, debido a los cambios en la volatilidad de la variable dependiente durante los últimos años. Sin embargo, las estimaciones son confiables ya que los coeficientes son insesgados y consistentes.

Es importante aclarar que los ratios de estabilidad $\frac{\varphi}{g}$ encontrados en el apartado 1.3 del capítulo III pueden estar sobreestimados, ya que para el cálculo del parámetro de endeudamiento (φ) se utilizó el PIB nominal, debido a que el comportamiento del endeudamiento guarda relación con el ingreso corriente. Por otro lado, el crecimiento económico fue calculado con base en el PIB real –contrario al planteamiento de partida de Domar, que utiliza teóricamente el producto corriente– a fin de descontar el efecto de la evolución de los precios.

Se debe recordar que el modelo de Domar (1957) supone que los precios son constantes (por eso no hace mayor distinción entre cantidades nominales y reales); sin embargo, en la realidad los precios en El Salvador han ido incrementando de manera controlada dado el patrón histórico de estabilidad inflacionaria. Por tanto, si se calculara la tasa de crecimiento (g) con el ingreso nominal, se estaría sobreestimando el crecimiento económico. Pese a este pequeño ajuste, tampoco resultaría válido descartar rotundamente los ratios de estabilidad encontrados en la tabla 9 del capítulo III, puesto que han mantenido la esencia de los aportes de Domar y se ajustan al contexto de la economía salvadoreña.

ANEXO 15:**Causalidad entre crecimiento económico y deuda pública: una aproximación desde la metodología VAR y los métodos de cointegración****TABLA A4:**

Causalidad de Granger entre el crecimiento económico y ratio deuda-PIB (series de nivel)

Pairwise Granger Causality Tests			
Date: 07/16/15 Time: 22:02			
Sample: 1960 2014			
Lags: 1			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
G does not Granger Cause D_Y	53	32.4142	7.E-07
D_Y does not Granger Cause G		0.17803	0.6749
Lags: 2			
G does not Granger Cause D_Y	52	8.63515	0.0006
D_Y does not Granger Cause G		0.60239	0.5517
Lags: 3			
G does not Granger Cause D_Y	51	6.77051	0.0007
D_Y does not Granger Cause G		0.07797	0.9716
Lags: 4			
G does not Granger Cause D_Y	50	5.37374	0.0014
D_Y does not Granger Cause G		0.99248	0.4225
Lags: 5			
G does not Granger Cause D_Y	49	4.91227	0.0015
D_Y does not Granger Cause G		1.03218	0.4128
Lags: 6			
G does not Granger Cause D_Y	48	5.23777	0.0006
D_Y does not Granger Cause G		1.01705	0.4304

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A5:

Causalidad de Granger entre el crecimiento económico y ratio deuda-PIB (series en primeras diferencias)

Pairwise Granger Causality Tests			
Date: 07/16/15 Time: 22:16			
Sample: 1960 2014			
Lags: 1			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DG does not Granger Cause DD_Y	52	1.92878	0.1712
DD_Y does not Granger Cause DG		4.75200	0.0341
Lags: 2			
DG does not Granger Cause DD_Y	51	1.86401	0.1666
DD_Y does not Granger Cause DG		3.62909	0.0344
Lags: 3			
DG does not Granger Cause DD_Y	50	3.59177	0.0211
DD_Y does not Granger Cause DG		2.14336	0.1087
Lags: 4			
DG does not Granger Cause DD_Y	49	3.07351	0.0268
DD_Y does not Granger Cause DG		1.53852	0.2095
Lags: 5			

DG does not Granger Cause DD_Y	48	3.40353	0.0125
DD_Y does not Granger Cause DG		2.39485	0.0560
Lags: 6			
DG does not Granger Cause DD_Y	47	5.41850	0.0005
DD_Y does not Granger Cause DG		1.64566	0.1649

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

A fin de realizar un análisis más exhaustivo, se realiza una prueba de causalidad de Granger tomando en cuenta la metodología VAR, en donde se debe comprobar si las series involucradas (crecimiento económico y ratio deuda-PIB) son estacionarias o, en dado caso de no serlo, si se encuentran cointegradas. A continuación se presentan las pruebas pertinentes que permitieron obtener las conclusiones planteadas en el capítulo 3.

TABLA A6:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del crecimiento económico (serie de nivel)

Null Hypothesis: G has a unit root				
Exogenous: Constant				
Lag Length: 3 (Fixed)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-2.688333	0.0831
Test critical values:		1% level	-3.568308	
		5% level	-2.921175	
		10% level	-2.598551	
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(G)				
Method: Least Squares				
Date: 07/15/15 Time: 20:13				
Sample (adjusted): 1965 2014				
Included observations: 50 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
G(-1)	-0.307898	0.114531	-2.688333	0.0100
D(G(-1))	0.269758	0.131836	2.046168	0.0466
D(G(-2))	0.075173	0.126579	0.593884	0.5556
D(G(-3))	-0.215092	0.119720	-1.796622	0.0791
C	0.006767	0.004712	1.436034	0.1579
R-squared	0.301907	Mean dependent var		-0.001441
Adjusted R-squared	0.239855	S.D. dependent var		0.028595
S.E. of regression	0.024931	Akaike info criterion		-4.450759
Sum squared resid	0.027970	Schwarz criterion		-4.259557
Log likelihood	116.2690	Hannan-Quinn criter.		-4.377948
F-statistic	4.865337	Durbin-Watson stat		1.988193
Prob(F-statistic)	0.002397			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A7:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del crecimiento económico (serie en primeras diferencias)

Null Hypothesis: D(G) has a unit root				
Exogenous: Constant				
Lag Length: 2 (Fixed)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-6.144803	0.0000
Test critical values:	1% level		-3.568308	
	5% level		-2.921175	
	10% level		-2.598551	
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(G,2)				
Method: Least Squares				
Date: 07/15/15 Time: 20:15				
Sample (adjusted): 1965 2014				
Included observations: 50 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(G(-1))	-1.303930	0.212201	-6.144803	0.0000
D(G(-1),2)	0.432855	0.175832	2.461756	0.0176
D(G(-2),2)	0.361237	0.113657	3.178319	0.0026
C	-0.001612	0.003766	-0.428013	0.6706
R-squared	0.561652	Mean dependent var		-0.000915
Adjusted R-squared	0.533064	S.D. dependent var		0.038876
S.E. of regression	0.026565	Akaike info criterion		-4.341819
Sum squared resid	0.032462	Schwarz criterion		-4.188857
Log likelihood	112.5455	Hannan-Quinn criter.		-4.283570
F-statistic	19.64648	Durbin-Watson stat		2.054464
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A8:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del ratio deuda-PIB (serie de nivel)

Null Hypothesis: D_Y has a unit root

Exogenous: Constant, Linear Trend Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-2.221237	0.4683
Test critical values:	1% level		-4.140858	
	5% level		-3.496960	
	10% level		-3.177579	
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(D_Y)				
Method: Least Squares				
Date: 07/15/15 Time: 20:17				
Sample (adjusted): 1962 2014				
Included observations: 53 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D_Y(-1)	-0.103674	0.046674	-2.221237	0.0310
D(D_Y(-1))	0.483603	0.124973	3.869662	0.0003
C	0.013983	0.011596	1.205833	0.2337
@TREND(1960)	0.000987	0.000570	1.732636	0.0895
R-squared	0.261031	Mean dependent var		0.010377
Adjusted R-squared	0.215788	S.D. dependent var		0.043430
S.E. of regression	0.038460	Akaike info criterion		-3.605918
Sum squared resid	0.072480	Schwarz criterion		-3.457217
Log likelihood	99.55683	Hannan-Quinn criter.		-3.548735
F-statistic	5.769545	Durbin-Watson stat		2.092817
Prob(F-statistic)	0.001844			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A9:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del ratio deuda-PIB (serie en primeras diferencias)

Null Hypothesis: D(D_Y) has a unit root Exogenous: Constant Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-4.499591	0.0006
Test critical values:	1% level		-3.560019	
	5% level		-2.917650	
	10% level		-2.596689	
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(D_Y,2)				
Method: Least Squares				

Date: 07/15/15 Time: 20:18				
Sample (adjusted): 1962 2014				
Included observations: 53 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(D_Y(-1))	-0.568144	0.126266	-4.499591	0.0000
C	0.005945	0.005585	1.064344	0.2922
R-squared	0.284174	Mean dependent var		0.000113
Adjusted R-squared	0.270138	S.D. dependent var		0.046297
S.E. of regression	0.039552	Akaike info criterion		-3.585392
Sum squared resid	0.079783	Schwarz criterion		-3.511041
Log likelihood	97.01289	Hannan-Quinn criter.		-3.556800
F-statistic	20.24631	Durbin-Watson stat		1.996193
Prob(F-statistic)	0.000040			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

La prueba inicial (tablas A6) concluye que la serie del crecimiento económico es no estacionaria, ya que al 5% no se rechaza la hipótesis nula que establece que la serie posee raíz unitaria. Por el contrario, la prueba en la serie diferenciada concluye que esta sí es estacionaria (tabla A7). Asimismo, se obtienen resultados similares respecto a las series del ratio de deuda-PIB, respectivamente. Por tanto, ambas series tienen un orden de integración igual a uno, por lo que se puede proceder a calcular con plena seguridad un modelo VAR. A continuación se presenta el criterio de selección de rezagos óptimos para el VAR. Los criterios de selección de rezagos óptimos para el modelo VAR que se debe plantear demuestran que dicho modelo debe ser estructurado con un rezago de cada variable.

TABLA A10:
Criterio de selección de rezagos óptimos del modelo VAR

VAR Lag Order Selection Criteria						
Endogenous variables: G D_Y						
Exogenous variables: C						
Date: 07/15/15 Time: 20:28						
Sample: 1960 2014						
Included observations: 50						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	107.9970	NA	4.94e-05	-4.239881	-4.163400	-4.210757
1	215.1149	201.3816	7.99e-07*	-8.364597*	-8.135154*	-8.277223*
2	217.7899	4.814906	8.43e-07	-8.311594	-7.929190	-8.165973
3	220.4498	4.575178	8.92e-07	-8.257994	-7.722627	-8.054123
4	226.4710	9.874631*	8.26e-07	-8.338839	-7.650510	-8.076719

* indicates lag order selected by the criterion
 LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)
 FPE: Final prediction error
 AIC: Akaike information criterion
 SC: Schwarz information criterion
 HQ: Hannan-Quinn information criterion

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A11:
 Modelo de vectores autoregresivos (VAR): crecimiento económico y ratio deuda-PIB

Vector Autoregression Estimates		
Date: 07/15/15 Time: 20:45		
Sample (adjusted): 1962 2014		
Included observations: 53 after adjustments		
Standard errors in () & t-statistics in []		
	G	D_Y
G(-1)	0.696715 (0.10866) [6.41203]	-0.693657 (0.12184) [-5.69334]
D_Y(-1)	0.009917 (0.02350) [0.42194]	0.925195 (0.02635) [35.1064]
C	0.004810 (0.01049) [0.45840]	0.056036 (0.01176) [4.76303]
R-squared	0.467541	0.968578
Adj. R-squared	0.446243	0.967321
Sum sq. Resids	0.046630	0.058627
S.E. equation	0.030538	0.034242
F-statistic	21.95199	770.6282
Log likelihood	111.2450	105.1777
Akaike AIC	-4.084719	-3.855761
Schwarz SC	-3.973193	-3.744235
Mean dependent	0.027889	0.359679
S.D. dependent	0.041038	0.189423
Determinant resid covariance (dof adj.)		9.24E-07
Determinant resid covariance		8.22E-07
Log likelihood		220.8834
Akaike information criterion		-8.108809
Schwarz criterion		-7.885757

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

En la tabla A11 se presenta el modelo VAR. Sus resultados establecen diferentes coeficientes para el sistema de ecuaciones simultáneo propuesto. En la primera columna se observa que la deuda rezagada no es significativa, por lo que no logra explicar al

crecimiento económico. Por otro lado, en la segunda columna se observa que el crecimiento económico rezagado sí explica el ratio deuda-PIB del período actual. Particularmente, ante un aumento de un punto porcentual en el crecimiento económico durante el período anterior, el ratio deuda-PIB disminuirá en 0.69 puntos porcentuales. Sin embargo, un modelo VAR se caracteriza por su multicolinealidad, que genera una alta bondad de ajuste y bajos valores t; por tanto, la inferencia estadística puede ser cuestionada. Así, resulta necesario observar si las series están cointegradas a fin de identificar exhaustivamente la causalidad entre ambas variables.

En la siguiente tabla se presenta la prueba para verificar si los residuos están correlacionados. La prueba permite concluir que los residuos no están correlacionados, por lo que el modelo es confiable. Asimismo, se calculó la prueba de heteroscedasticidad y se obtuvo un valor de probabilidad 8%, por lo que no se rechaza la hipótesis nula de dicha prueba al 5% de significancia y, por tanto, los residuos son homoscedásticos.

TABLA A12:
Prueba de autocorrelación serial de los residuos (multiplicadores de Lagrange)

VAR Residual Serial Correlation LM Tests		
Null Hypothesis: no serial correlation at lag order h		
Date: 07/15/15 Time: 20:47		
Sample: 1960 2014		
Included observations: 53		
Lags	LM-Stat	Prob
1	2.460873	0.6517
2	2.627478	0.6220
3	14.17841	0.0067
4	4.066775	0.3970

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

A continuación se presenta la prueba de cointegración entre ambas series. La prueba concluye que ambas series están cointegradas, es decir, existe una relación a largo plazo entre ambas variables. Por tanto, se puede estimar una ecuación que garantice la estacionariedad de los residuos.

TABLA A13:
Prueba de cointegración

Date: 07/15/15 Time: 21:00
Sample (adjusted): 1963 2014

Included observations: 52 after adjustments				
Trend assumption: No deterministic trend (restricted constant)				
Series: D_Y G				
Lags interval (in first differences): 1 to 1				
Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)				
Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.374047	30.70069	20.26184	0.0013
At most 1	0.114779	6.339754	9.164546	0.1661
Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level				
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level				
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values				
Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)				
Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.374047	24.36094	15.89210	0.0019
At most 1	0.114779	6.339754	9.164546	0.1661
Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level				
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level				
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values				
Unrestricted Cointegrating Coefficients (normalized by b*S11*b=I):				
D_Y	G	C		
-2.759313	-38.24653	2.382220		
4.554392	-2.630278	-2.017682		
Unrestricted Adjustment Coefficients (alpha):				
D(D_Y)	0.019469	-0.007553		
D(G)	0.005989	0.009318		
1 Cointegrating Equation(s): Log likelihood 219.1522				
Normalized cointegrating coefficients (standard error in parentheses)				
D_Y	G	C		
1.000000	13.86089	-0.863338		
	(2.31176)	(0.10438)		
Adjustment coefficients (standard error in parentheses)				
D(D_Y)	-0.053720			
	(0.01326)			
D(G)	-0.016526			
	(0.01126)			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

Finalmente se realiza una prueba de causalidad de Granger desde la metodología VAR, en donde se toma en cuenta la cantidad de rezagos óptimos de dicho modelo. La prueba concluye que existe una relación de causalidad desde el crecimiento económico hacia la deuda pública (dado que se rechaza la hipótesis nula de no causalidad); por el contrario, la deuda pública no posee información que preceda a los cambios en el crecimiento económico (pues no se rechaza la hipótesis nula de no causalidad).

TABLA A14:
Causalidad de Granger bajo la metodología VAR: crecimiento y ratio deuda-PIB

VAR Granger Causality/Block Exogeneity Wald Tests			
Date: 07/15/15 Time: 20:40			
Sample: 1960 2014			
Included observations: 52			
Dependent variable: G			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D_Y	1.204786	2	0.5475
All	1.204786	2	0.5475
Dependent variable: D_Y			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
G	17.27030	2	0.0002
All	17.27030	2	0.0002

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

Causalidad de *Granger* entre crecimiento económico y *stock* de deuda total.

Otra perspectiva desde la cual se puede hacer el análisis de causalidad es utilizando la serie de deuda total en nivel y no su valor respecto al PIB. Para fines explicativos, se utilizó la serie de la deuda total suavizada con logaritmo natural, a fin de interpretar el estimador resultante como una semielasticidad. Asimismo se procedió a realizar la prueba de causalidad de Granger. Se comprobó con antelación que la serie de la deuda en logaritmos posee raíz unitaria, pero al diferenciarla se volvió estacionaria, tal como se observa en la tabla A15 y en la tabla A16, respectivamente. Además, dicha serie esta cointegrada con el crecimiento económico, sin mencionar que los residuos no presentaron problemas de autocorrelación, por lo que la prueba de causalidad cumple con los supuestos necesarios.

TABLA A15:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del *stock* de deuda total (serie en niveles)

Null Hypothesis: LDT has a unit root
Exogenous: Constant, Linear Trend
Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)

		t-Statistic	Prob.*	
Augmented Dickey-Fuller test statistic		-1.395754	0.8510	
Test critical values:	1% level	-4.140858		
	5% level	-3.496960		
	10% level	-3.177579		
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(LDT)				
Method: Least Squares				
Date: 07/21/15 Time: 18:33				
Sample (adjusted): 1962 2014				
Included observations: 53 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LDT(-1)	-0.043245	0.030984	-1.395754	0.1691
D(LDT(-1))	0.473848	0.125634	3.771671	0.0004
C	0.262507	0.125094	2.098480	0.0410
@TREND(1960)	0.003733	0.003606	1.035234	0.3056
R-squared	0.302284	Mean dependent var		0.109636
Adjusted R-squared	0.259566	S.D. dependent var		0.099834
S.E. of regression	0.085905	Akaike info criterion		-1.998671
Sum squared resid	0.361606	Schwarz criterion		-1.849969
Log likelihood	56.96477	Hannan-Quinn criter.		-1.941487
F-statistic	7.076375	Durbin-Watson stat		2.031841
Prob(F-statistic)	0.000481			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A16:

Prueba Dickey-Fuller aumentada del *stock* de deuda total (serie en primeras diferencias)

Null Hypothesis: D(LDT) has a unit root			
Exogenous: Constant			
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)			
		t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic		-4.146013	0.0019
Test critical values:	1% level	-3.560019	
	5% level	-2.917650	
	10% level	-2.596689	
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.			
Augmented Dickey-Fuller Test Equation			
Dependent Variable: D(LDT,2)			
Method: Least Squares			
Date: 07/21/15 Time: 18:37			
Sample (adjusted): 1962 2014			
Included observations: 53 after adjustments			

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LDT(-1))	-0.505476	0.121918	-4.146013	0.0001
C	0.055293	0.018013	3.069631	0.0034
R-squared	0.252083	Mean dependent var		-0.000253
Adjusted R-squared	0.237418	S.D. dependent var		0.100377
S.E. of regression	0.087655	Akaike info criterion		-1.993800
Sum squared resid	0.391858	Schwarz criterion		-1.919449
Log likelihood	54.83570	Hannan-Quinn criter.		-1.965208
F-statistic	17.18942	Durbin-Watson stat		1.998469
Prob(F-statistic)	0.000128			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A17:

Prueba de autocorrelación serial de los residuos (multiplicadores de Lagrange)

VAR Residual Serial Correlation LM Tests		
Null Hypothesis: no serial correlation at lag order h		
Date: 07/16/15 Time: 22:52		
Sample: 1960 2014		
Included observations: 53		
Lags	LM-Stat	Prob
1	4.220709	0.3770
2	1.552332	0.8173
3	6.464624	0.1670
4	7.181089	0.1266

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

TABLA A18:

Modelo de vectores autoregresivos (VAR): crecimiento económico y deuda total (logaritmos)

Vector Autoregression Estimates		
Date: 07/16/15 Time: 22:50		
Sample (adjusted): 1962 2014		
Included observations: 53 after adjustments		
Standard errors in () & t-statistics in []		
	G	LDT
G(-1)	0.659447 (0.10796) [6.10853]	-0.969830 (0.31405) [-3.08815]
LDT(-1)	-0.001744 (0.00249) [-0.69978]	0.975551 (0.00725) [134.596]

C	0.021799 (0.01943) [1.12203]	0.311896 (0.05652) [5.51848]
R-squared	0.470828	0.997536
Adj. R-squared	0.449661	0.997437
Sum sq. Resids	0.046342	0.392179
S.E. equation	0.030444	0.088564
F-statistic	22.24361	10119.44
Log likelihood	111.4091	54.81399
Akaike AIC	-4.090911	-1.955245
Schwarz SC	-3.979385	-1.843719
Mean dependent	0.027889	7.265503
S.D. dependent	0.041038	1.749381
Determinant resid covariance (dof adj.)		5.58E-06
Determinant resid covariance		4.96E-06
Log likelihood		173.2414
Akaike information criterion		-6.310997
Schwarz criterion		-6.087945

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

Los resultados del modelo VAR comprueban nuevamente que el crecimiento económico impacta al stock de deuda pública. Interpretar los coeficientes de dicho modelo puede resultar confuso dada la definición de las unidades de medida. Dado que se trabajó con la serie de la deuda total transformada mediante logaritmo natural, el coeficiente es una semielasticidad. Asimismo, el crecimiento económico fue expresado como decimal (es decir, una tasa de 2% se expresó como 0.02, por lo que un punto porcentual equivale a 0.01). Por tanto, el coeficiente sombreado muestra que ante un incremento de un punto porcentual en el crecimiento económico (0.01) del período anterior, el stock de deuda del presente período disminuirá en 0.96% aproximadamente, lo cual equivale a \$144 millones, considerando que el stock de deuda para 2014 fue de \$15 mil millones, aproximadamente. Esto muestra que, si bien es una leve reducción, el crecimiento puede estabilizar el patrón de endeudamiento nacional en el largo plazo.

Finalmente se plantea la causalidad de *Granger*. Nuevamente la prueba concluye que sí existe una relación de causalidad en el sentido de *Granger* desde el crecimiento económico hacia el *stock* de deuda pública. Dicha relación no es biunívoca, ya que la prueba concluye además que los cambios en el *stock* de deuda no preceden a los cambios en el crecimiento económico.

TABLA A19:
Causalidad de Granger bajo la metodología VAR: crecimiento y *stock* deuda total

Date: 07/16/15 Time: 23:24			
Sample: 1960 2014			
Included observations: 53			
Dependent variable: G			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
LDT	0.489686	1	0.4841
All	0.489686	1	0.4841
Dependent variable: LDT			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
G	9.536663	1	0.0020
All	9.536663	1	0.0020

Fuente: Cálculos propios con base en datos del BCR y WDI

ANEXO 16:
Causalidad entre crecimiento económico y gasto público como porcentaje del PIB: metodología VAR y los métodos de cointegración

Como se señaló anteriormente, un paso previo a la metodología VAR y la cointegración es verificar si las series tienen el mismo orden de integración. Dado que para la tasa de crecimiento se demostró que posee un orden de integración igual a uno, únicamente se requiere realizar la prueba Dickey-Fuller aumentada para el gasto público como porcentaje del PIB.

TABLA A20:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del gasto público como porcentaje del PIB (en nivel)

Null Hypothesis: GASTO_PIB has a unit root				
Exogenous: Constant, Linear Trend				
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-2.830239	0.1933
Test critical values:			1% level	-4.137279
			5% level	-3.495295
			10% level	-3.176618
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(GASTO_PIB)				
Method: Least Squares				
Date: 07/28/15 Time: 15:56				
Sample (adjusted): 1961 2014				
Included observations: 54 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.

GASTO_PIB(-1)	-0.273924	0.096785	-2.830239	0.0066
C	0.033589	0.013848	2.425489	0.0189
@TREND(1960)	0.000466	0.000293	1.591324	0.1177
R-squared	0.135949	Mean dependent var		0.002162
Adjusted R-squared	0.102064	S.D. dependent var		0.030115
S.E. of regression	0.028537	Akaike info criterion		-4.221288
Sum squared resid	0.041532	Schwarz criterion		-4.110789
Log likelihood	116.9748	Hannan-Quinn criter.		-4.178673
F-statistic	4.012136	Durbin-Watson stat		2.358121
Prob(F-statistic)	0.024086			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda y WDI

TABLA A21:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del gasto público como porcentaje del (serie en primeras diferencias)

Null Hypothesis: D(GASTO_PIB) has a unit root				
Exogenous: Constant				
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-10.37660	0.0000
Test critical values:			1% level	-3.560019
			5% level	-2.917650
			10% level	-2.596689
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(GASTO_PIB,2)				
Method: Least Squares				
Date: 07/28/15 Time: 16:03				
Sample (adjusted): 1962 2014				
Included observations: 53 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(GASTO_PIB(-1))	-1.370615	0.132087	-10.37660	0.0000
C	0.002695	0.003930	0.685784	0.4960
R-squared	0.678586	Mean dependent var		0.000645
Adjusted R-squared	0.672283	S.D. dependent var		0.049912
S.E. of regression	0.028573	Akaike info criterion		-4.235692
Sum squared resid	0.041638	Schwarz criterion		-4.161341
Log likelihood	114.2458	Hannan-Quinn criter.		-4.207100
F-statistic	107.6737	Durbin-Watson stat		2.041890
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda y WDI

TABLA A22:
Criterio de selección de rezagos óptimos del modelo VAR

VAR Lag Order Selection Criteria						
Endogenous variables: G GASTO_PIB						
Exogenous variables: C D1						
Date: 07/28/15 Time: 16:22						
Sample: 1960 2014						
Included observations: 52						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	203.5602	NA	1.59e-06	-7.675390	-7.525295	-7.617847
1	232.8822	54.13307	6.01e-07	-8.649317	-8.349125*	-8.534230
2	238.3847	9.735085*	5.68e-07*	-8.707103*	-8.256816	-8.534473*
* indicates lag order selected by the criterion						
LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)						
FPE: Final prediction error						
AIC: Akaike information criterion						
SC: Schwarz information criterion						
HQ: Hannan-Quinn information criterion						

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda y WDI

La prueba inicial (tabla A20) concluye que la serie del gasto público como porcentaje del PIB es no estacionaria, ya que al 5% no se rechaza la hipótesis nula que establece que la serie posee raíz unitaria. Por el contrario, la prueba en la serie diferenciada concluye que esta sí es estacionaria (tabla A21). Con la información que se tenía del crecimiento económico, se concluye que ambas series poseen un orden de integración igual a uno. Con estos resultados, se procede a realizar el modelo VAR. En primer lugar se presenta el criterio de selección de rezagos óptimos en la tabla A22.

Una vez calculado el rezago óptimo se corrieron la prueba de normalidad y autocorrelación, el modelo no presentaba ninguno de estos problemas. El modelo no pasa las pruebas heteroscedasticidad, sin embargo, los estimadores siguen siendo insesgados y consistentes.

A continuación se presenta la prueba de cointegración entre ambas series. La prueba concluye que existe una relación a largo plazo entre ambas variables. Con esta prueba, se puede estimar una ecuación que relacione ambas variables y que garantice la estacionariedad de los residuos.

TABLA A23:
Prueba de cointegración: tasa de crecimiento y gasto como porcentaje del PIB

Date: 07/28/15 Time: 17:03
Sample (adjusted): 1964 2014
Included observations: 51 after adjustments

Trend assumption: No deterministic trend (restricted constant)
Series: G GASTO_PIB
Exogenous series: D1
Warning: Critical values assume no exogenous series
Lags interval (in first differences): 1 to 2

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.520637	41.05882	20.26184	0.0000
At most 1	0.067399	3.558684	9.164546	0.4818

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.520637	37.50013	15.89210	0.0000
At most 1	0.067399	3.558684	9.164546	0.4818

Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegrating Coefficients (normalized by b*S11*b=I):

G	GASTO_PIB	C
-49.30546	-19.81280	5.033899
-0.441113	26.05976	-4.448112

Unrestricted Adjustment Coefficients (alpha):

D(G)	D(GASTO_PIB)
0.015974	0.010975
0.004496	-0.005809

1 Cointegrating Equation(s): Log likelihood 240.3891

Normalized cointegrating coefficients (standard error in parentheses)

G	GASTO_PIB	C
1.000000	0.401838	-0.102096
	(0.08873)	(0.01361)

Adjustment coefficients (standard error in parentheses)

D(G)	D(GASTO_PIB)
-0.787583	-0.541151
(0.16999)	(0.18178)

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda y WDI

ANEXO 17:

Cálculo de elasticidad gasto público-crecimiento económico: metodología VAR y métodos de cointegración

TABLA A24:

Prueba Dickey-Fuller aumentada del logaritmo del PIB real (en nivel)

Null Hypothesis: LY has a unit root					
Exogenous: Constant					
Lag Length: 2 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)					
			t-Statistic	Prob.*	
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-0.819629	0.8051	
Test critical values:	1% level		-3.562669		
	5% level		-2.918778		
	10% level		-2.597285		
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.					
Augmented Dickey-Fuller Test Equation					
Dependent Variable: D(LY)					
Method: Least Squares					
Date: 08/04/15 Time: 13:28					
Sample (adjusted): 1963 2014					
Included observations: 52 after adjustments					
	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
	LY(-1)	-0.009332	0.011386	-0.819629	0.4165
	D(LY(-1))	0.750635	0.132997	5.643988	0.0000
	D(LY(-2))	-0.111277	0.131617	-0.845461	0.4020
	C	0.088285	0.098536	0.895967	0.3747
R-squared	0.529841	Mean dependent var		0.025033	
Adjusted R-squared	0.500456	S.D. dependent var		0.039825	
S.E. of regression	0.028148	Akaike info criterion		-4.228904	
Sum squared resid	0.038030	Schwarz criterion		-4.078808	
Log likelihood	113.9515	Hannan-Quinn criter.		-4.171361	
F-statistic	18.03105	Durbin-Watson stat		1.771673	
Prob(F-statistic)	0.000000				

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

TABLA A25:

Prueba Dickey-Fuller aumentada del logaritmo del gasto público real (en nivel)

Null Hypothesis: LGASTOREAL has a unit root			
Exogenous: Constant			
Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)			
		t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic		-1.205478	0.6657

Test critical values:	1% level		-3.560019		
	5% level		-2.917650		
	10% level		-2.596689		
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.					
Augmented Dickey-Fuller Test Equation					
Dependent Variable: D(LGASTOREAL)					
Method: Least Squares					
Date: 08/04/15 Time: 13:32					
Sample (adjusted): 1962 2014					
Included observations: 53 after adjustments					
	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic Prob.	
	LGASTOREAL(-1)	-0.041739	0.034624	-1.205478	0.2337
	D(LGASTOREAL(-1))	-0.335696	0.132737	-2.529036	0.0146
	C	0.333268	0.233847	1.425155	0.1603
	R-squared	0.140383	Mean dependent var		0.039694
	Adjusted R-squared	0.105999	S.D. dependent var		0.151511
	S.E. of regression	0.143256	Akaike info criterion		-0.993425
	Sum squared resid	1.026117	Schwarz criterion		-0.881899
	Log likelihood	29.32576	Hannan-Quinn criter.		-0.950538
	F-statistic	4.082725	Durbin-Watson stat		2.058201
	Prob(F-statistic)	0.022784			

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

TABLA A26:

Prueba Dickey-Fuller aumentada del logaritmo del PIB real (serie en primeras diferencias)

Null Hypothesis: D(LY) has a unit root					
Exogenous: Constant					
Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)					
			t-Statistic	Prob.*	
	Augmented Dickey-Fuller test statistic		-3.401088	0.0154	
Test critical values:	1% level		-3.562669		
	5% level		-2.918778		
	10% level		-2.597285		
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.					
Augmented Dickey-Fuller Test Equation					
Dependent Variable: D(LY,2)					
Method: Least Squares					
Date: 08/04/15 Time: 13:44					
Sample (adjusted): 1963 2014					
Included observations: 52 after adjustments					
	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic Prob.	
	D(LY(-1))	-0.348673	0.102518	-3.401088	0.0013
	D(LY(-1),2)	0.115806	0.131060	0.883611	0.3812

C	0.007618	0.004773	1.595912	0.1169
R-squared	0.194134	Mean dependent var		-0.001767
Adjusted R-squared	0.161242	S.D. dependent var		0.030631
S.E. of regression	0.028053	Akaike info criterion		-4.253467
Sum squared resid	0.038562	Schwarz criterion		-4.140895
Log likelihood	113.5901	Hannan-Quinn criter.		-4.210310
F-statistic	5.902093	Durbin-Watson stat		1.794652
Prob(F-statistic)	0.005052			

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

TABLA A27:
Prueba Dickey-Fuller aumentada del logaritmo del Gasto público real (serie en primeras diferencias)

Null Hypothesis: D(LGASTOREAL) has a unit root				
Exogenous: Constant				
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)				
			t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic			-10.08872	0.0000
Test critical values:				
	1% level		-3.560019	
	5% level		-2.917650	
	10% level		-2.596689	
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
Dependent Variable: D(LGASTOREAL,2)				
Method: Least Squares				
Date: 08/04/15 Time: 13:33				
Sample (adjusted): 1962 2014				
Included observations: 53 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LGASTOREAL(-1))	-1.343488	0.133167	-10.08872	0.0000
C	0.052433	0.020373	2.573688	0.0130
R-squared	0.666192	Mean dependent var		0.002607
Adjusted R-squared	0.659647	S.D. dependent var		0.246643
S.E. of regression	0.143891	Akaike info criterion		-1.002512
Sum squared resid	1.055940	Schwarz criterion		-0.928161
Log likelihood	28.56656	Hannan-Quinn criter.		-0.973920
F-statistic	101.7824	Durbin-Watson stat		2.066372
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

TABLA A28:
Criterio de selección de rezagos óptimos del modelo VAR

VAR Lag Order Selection Criteria						
Endogenous variables: LY LGASTOREAL						
Exogenous variables: C D2 D5						
Date: 08/04/15 Time: 13:34						
Sample: 1960 2014						
Included observations: 50						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-13.46329	NA	0.007469	0.778532	1.007974	0.865905
1	155.2839	303.7449	1.03e-05	-5.811356	-5.428951	-5.665734
2	172.5492	29.69623*	6.06e-06*	-6.341966*	-5.806600*	-6.138095*
3	174.3710	2.987752	6.64e-06	-6.254838	-5.566510	-5.992719
4	175.5318	1.810971	7.49e-06	-6.141273	-5.299983	-5.820905
5	178.0473	3.722830	8.02e-06	-6.081890	-5.087638	-5.703273
* indicates lag order selected by the criterion						
LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)						
FPE: Final prediction error						
AIC: Akaike information criterion						
SC: Schwarz information criterion						
HQ: Hannan-Quinn information criterion						

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

TABLA A29:
Causalidad de Granger del VAR del logaritmo del PIB real y logaritmo del gasto público real

VAR Granger Causality/Block Exogeneity Wald Tests			
Date: 08/04/15 Time: 18:10			
Sample: 1960 2014			
Included observations: 53			
Dependent variable: LY			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
LGASTOREAL	2.231127	2	0.3277
All	2.231127	2	0.3277
Dependent variable: LGASTOREAL			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
LY	12.93473	2	0.0016
All	12.93473	2	0.0016

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

TABLA A30:

Prueba de cointegración: logaritmo del PIB real y logaritmo del gasto público real

Date: 08/04/15 Time: 13:35				
Sample (adjusted): 1963 2014				
Included observations: 52 after adjustments				
Trend assumption: Linear deterministic trend				
Series: LY LGASTOREAL				
Exogenous series: D2 D5				
Warning: Critical values assume no exogenous series				
Lags interval (in first differences): 1 to 2				
Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)				
Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.276665	19.19952	15.49471	0.0132
At most 1	0.044326	2.357602	3.841466	0.1247
Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level				
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level				
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values				
Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)				
Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.276665	16.84192	14.26460	0.0191
At most 1	0.044326	2.357602	3.841466	0.1247
Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level				
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level				
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values				
Unrestricted Cointegrating Coefficients (normalized by b*S11*b=I):				
	LY	LGASTOREAL		
	-7.674475	5.716494		
	3.283319	-0.214197		
Unrestricted Adjustment Coefficients (alpha):				
	D(LY)	-0.001618	-0.003441	
	D(LGASTOREAL)			
	L)	-0.070925	0.002050	
1 Cointegrating Equation(s):		Log likelihood	178.2688	
Normalized cointegrating coefficients (standard error in parentheses)				
	LY	LGASTOREAL		
	1.000000	-0.744871		
		(0.06516)		
Adjustment coefficients (standard error in parentheses)				
	D(LY)	0.012417		

D(LGASTOREA	(0.01915)
L)	0.544316
	(0.13316)

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

ANEXO 18: Impacto del consumo, importaciones y tasa impositiva en el multiplicador keynesiano

Si bien el modelo de la tabla A30 no presento problemas de auto correlación, heterosedasticidad o normalidad el coeficiente de la variable del consumo no resulto ser significativo, por lo que fue necesario correr el modelo de la tabla A31 eliminando dicha variable. De igual forma este nuevo modelo no presento ningún problema de normalidad además el modelo posee una bondad de ajuste del 93.6 % lo cual es muy bueno y un estadístico F que muestra que todas las variables son conjuntamente significativas.

TABLA A31:

Elasticidades del consumo, importaciones y tasa impositiva. El Salvador: 1991-2013

Dependent Variable: LOG(MULTI01)				
Method: Least Squares				
Date: 07/23/15 Time: 22:20				
Sample (adjusted): 1991 2013				
Included observations: 23 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(CO)	0.589099	0.347391	1.695782	0.1072
LOG(M)	-0.571530	0.132419	-4.316085	0.0004
LOG(T)	-0.492474	0.048517	-10.15047	0.0000
D1	-0.283747	0.026636	-10.65284	0.0000
D2	0.149477	0.027716	5.393240	0.0000
R-squared	0.944498	Mean dependent var		1.485007
Adjusted R-squared	0.932164	S.D. dependent var		0.161013
S.E. of regression	0.041937	Akaike info criterion		-3.315658
Sum squared resid	0.031656	Schwarz criterion		-3.068811
Log likelihood	43.13006	Hannan-Quinn criter.		-3.253577
Durbin-Watson stat	2.254262			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco Central de Reserva

TABLA A32:

Elasticidades de las importaciones y tasa impositiva. El Salvador: 1991-2013

Dependent Variable: LOG(MULTI01)				
Method: Least Squares				
Date: 07/23/15 Time: 22:27				
Sample (adjusted): 1991 2013				
Included observations: 23 after adjustments				

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(M)	-0.530007	0.114244	-4.639267	0.0002
LOG(T)	-0.343096	0.096338	-3.561363	0.0022
D1	-0.295207	0.026662	-11.07230	0.0000
D2	0.151740	0.026451	5.736624	0.0000
C	0.297845	0.146469	2.033503	0.0570
R-squared	0.947656	Mean dependent var		1.485007
Adjusted R-squared	0.936024	S.D. dependent var		0.161013
S.E. of regression	0.040726	Akaike info criterion		-3.374239
Sum squared resid	0.029855	Schwarz criterion		-3.127393
Log likelihood	43.80375	Hannan-Quinn criter.		-3.312158
F-statistic	81.46909	Durbin-Watson stat		2.583845
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco Central de Reserva

ANEXO 19: Elasticidades de las variables de política fiscal y su impacto en el crecimiento económico

TABLA A33:

Elasticidades del de gasto corriente y de la inversión pública. El Salvador: 1991-2014

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3.875645	0.287746	13.46899	0.0000
LOG(G)	0.413073	0.034379	12.01510	0.0000
LOG(REM)	0.157722	0.032084	4.915842	0.0001
LOG(IPUB)	0.022409	0.029018	0.772240	0.4506
LOG(IPRIV)	0.159978	0.045965	3.480460	0.0029
D1	0.055666	0.011846	4.699001	0.0002
D2	-0.100925	0.021742	-4.641949	0.0002
R-squared	0.994917	Mean dependent var		8.946895
Adjusted R-squared	0.993123	S.D. dependent var		0.194602
S.E. of regression	0.016137	Akaike info criterion		-5.176861
Sum squared resid	0.004427	Schwarz criterion		-4.833262
Log likelihood	69.12233	Hannan-Quinn criter.		-5.085704
F-statistic	554.6159	Durbin-Watson stat		1.811965
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco Central de Reserva

TABLA A34:
Elasticidades del gasto público por área de gestión. El Salvador: 1960-2014

Dependent Variable: LOG(Y) Method: Least Squares Date: 07/26/15 Time: 23:02 Sample (adjusted): 1960 2013 Included observations: 54 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.256576	0.228033	18.66647	0.0000
LOG(DE)	0.141282	0.053853	2.623498	0.0118
D1*LOG(DE)	-0.064061	0.008220	-7.793652	0.0000
LOG(DS)	0.636184	0.062110	10.24280	0.0000
LOG(DP)	0.044344	0.027079	1.637609	0.1083
LOG(SJ)	-0.026745	0.025904	-1.032446	0.3073
D2	-0.313068	0.058835	-5.321089	0.0000
D3	0.216107	0.098770	2.187977	0.0338
R-squared	0.949159	Mean dependent var	8.578223	
Adjusted R-squared	0.941422	S.D. dependent var	0.381053	
S.E. of regression	0.092226	Akaike info criterion	-1.793205	
Sum squared resid	0.391256	Schwarz criterion	-1.498541	
Log likelihood	56.41654	Hannan-Quinn criter.	-1.679565	
F-statistic	122.6835	Durbin-Watson stat	1.469284	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

El modelo econométrico presentó normalidad en sus residuos y no se reportaron problemas de autocorrelación ni heteroscedasticidad. El estadístico F ($F = 122.7$) y el coeficiente de determinación ($R^2 = 94.9\%$) muestran una excelente bondad de ajuste y que las variables son conjuntamente significativas.

TABLA A35:
Elasticidades de partidas del gasto en desarrollo económico. El Salvador: 1960-2014

Dependent Variable: LY Method: Least Squares Date: 07/30/15 Time: 17:41 Sample: 1960 2014 Included observations: 55 White heteroskedasticity-consistent standard errors & covariance				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	7.027359	0.396119	17.74051	0.0000
LOG(MINEC)	0.203034	0.034202	5.936358	0.0000
LOG(MOP)	0.415760	0.078788	5.276958	0.0000
LOG(MAG)	-0.248102	0.085555	-2.899896	0.0056
D1	-0.585814	0.131400	-4.458241	0.0000
D2	0.330403	0.058077	5.689084	0.0000
D3	-0.223368	0.118465	-1.885509	0.0654

R-squared	0.869255	Mean dependent var	8.589375
Adjusted R-squared	0.852911	S.D. dependent var	0.386462
S.E. of regression	0.148217	Akaike info criterion	-0.861872
Sum squared resid	1.054471	Schwarz criterion	-0.606393
Log likelihood	30.70147	Hannan-Quinn criter.	-0.763076
F-statistic	53.18759	Durbin-Watson stat	1.478207
Prob(F-statistic)	0.000000		

Fuente: Cálculos propios con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del WDI

ANEXO 20: Reclasificación de los componentes del gasto público

Componentes de gasto en desarrollo social	
Partidas según definición Ministerio de Hacienda	Partidas utilizadas en metodología propia
Presidencia de la República	Desarrollo social
Ramo de hacienda	Presidencia de la República
Ramo de relaciones exteriores	Ramo de Hacienda
Ramo gobernación	Ramo de Relaciones Exteriores
Ramo de educación	Ramo de Educación
Ramo de salud pública y asistencia social	Ramo de Salud
Ramo de trabajo y previsión social	Ramo de Trabajo y Previsión Social
Ramo economía	
Ramo de obras públicas, transporte y vivienda y desarrollo urbano	
Transferencias generales del estado	
Entidades autónomas municipales	
Oficina de planificación del AMSS	

Componentes del gasto en desarrollo económico	
Partidas según definición del Ministerio de Hacienda	Partidas utilizadas en metodología propia
Presidencia de la República	Ramo de Economía
Ramo de economía	Ramo de Agricultura y Ganadería
Ramo de agricultura y ganadería	Ramo de Obras públicas, transporte y de vivienda y desarrollo urbano
Ramo de obras públicas, transporte y vivienda y desarrollo urbano	Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Ramo de medio ambiente	Ramo de Turismo
Ramo de turismo	Ramo de vivienda y desarrollo urbano
Obligaciones y transferencias generales del estado	Ramo de Comercio Exterior
	Ramo de planificación

Partidas gasto en justicia y seguridad
Ramo de la Defensa Nacional
Ramo de Justicia y Seguridad Pública
Fiscalía General de la República

Otras partidas
Órgano Legislativo
Órgano Judicial
Partidas del Órgano Ejecutivo
Ramo de Cultura y comunicaciones
Ramo del transporte
Policía y cuerpo de bomberos nacionales
Ramo de coordinación del desarrollo económico y social
Partidas del Ministerio Público
Procuraduría General de la República
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Procuraduría general de los pobres
Otras Instituciones
Corte de Cuentas de la República
Tribunal Supremo Electoral (Consejo Central de Elecciones)
Tribuna de Servicio Civil
Consejo Nacional de la Judicatura
Tribunal de Ética Gubernamental
Información pública
Tesoro Público
Obligaciones Generales de Estado
Transferencias Generales del Estado
Inversiones financieras
Transferencias de capital
Entidades autónomas municipales

ANEXO 21:

Base de datos utilizada: Agregados macroeconómicos e indicadores fiscales, 1960-2014 (varias fuentes)

Año	PIB (Precios constantes de 1990)	PIB (precios corrientes)	Deflactor del PIB (1990=1)	Formación bruta de capital fijo (precios constantes de 1990)	Tasa de crecimiento del PIB	Deuda externa	Deuda Interna	Stock de deuda pública total	Índice de tipo de cambio real (1990=1)	Tipo de cambio nominal (colones/dólar)	Ratio Deuda/PIB
1960	2303743744	625600000	0.27155798	324295584	-	23.6	20.4	43.9604	1.37991488	2.50	0.07026918
1961	2385032960	636240000	0.26676361	276435552	0.0352857	25.5	21.5	47.0316	1.43319655	2.50	0.07392116
1962	2670111232	706080000	0.26443842	288607808	0.11952802	28.2	21.3	49.5372	1.44779993	2.50	0.07015806
1963	2785071360	746159936	0.26791412	335125632	0.04305443	36.6	24.4	60.9408	1.4427414	2.50	0.08167257
1964	3044820736	822439936	0.27011112	421160544	0.09326489	44.7	24.7	69.3416	1.43637607	2.50	0.08431205
1965	3208280740	877719962	0.27357954	459848615	0.05368461	58.6	23.2	81.854	1.45369841	2.50	0.09325753
1966	3438030138	929520026	0.27036413	509695686	0.07161138	73.1	22.8	95.9336	1.51516898	2.50	0.10320767
1967	3624950585	976199987	0.26930022	491022763	0.05436847	82.3	22.7	105.0324	1.53471162	2.50	0.10759312
1968	3742279105	1009760051	0.26982489	373813673	0.03236693	85.7	27.9	113.6164	1.55985728	2.50	0.11251822
1969	3872713172	1049400013	0.27097282	385814872	0.03485418	90.0	37.6	127.6568	1.6475314	2.50	0.12164742
1970	3988015255	1132920013	0.28408116	431832643	0.02977295	93.4	39.0	132.4316	1.69684368	2.50	0.11689404
1971	4141883229	1186119987	0.28637215	484798477	0.03858259	97.1	46.9	144.018	1.76120852	2.50	0.12141942
1972	4395264327	1263720038	0.28751855	640972001	0.06117534	110.5	51.9	162.3952	1.7919274	2.50	0.12850568
1973	4608947748	1442319974	0.3129391	582084497	0.04861674	129.6	53.5	183.1508	1.78902508	2.50	0.12698347
1974	4854881153	1665879962	0.34313507	659000111	0.05335999	174.7	64.6	239.2876	1.69928147	2.50	0.14364036
1975	4996815247	1884120064	0.37706418	830675176	0.02923534	242.3	78.0	320.3128	1.55721184	2.50	0.17000658
1976	5249117376	2328280064	0.44355649	864941709	0.05049259	282.9	85.8	368.6828	1.53833258	2.50	0.15834985
1977	5605010832	2941640090	0.52482327	1102702370	0.06780063	280.4	120.6	400.9844	1.46495425	2.50	0.13631321
1978	5903352413	3127959962	0.52986164	1120440969	0.05322765	339.1	169.7	508.8524	1.39217337	2.50	0.16267868

Año	PIB (Precios constantes de 1990)	PIB (precios corrientes)	Deflactor del PIB (1990=1)	Formación bruta de capital fijo (precios constantes de 1990)	Tasa de crecimiento del PIB	Deuda externa	Deuda Interna	Stock de deuda pública total	Índice de tipo de cambio real (1990=1)	Tipo de cambio nominal (colones/ dólar)	Ratio Deuda/PIB
1979	5656576636	3463639859	0.61232086	921552674	-0.04180265	398.5	218.2	616.732	1.35811873	2.50	0.17805893
1980	4990723003	3573959885	0.71612067	640814074	-0.11771318	475.1	383.7	858.7312	1.31348031	2.50	0.24027444
1981	4469145724	3437200179	0.76909557	558095270	-0.10450936	652.8	708.2	1361.0092	1.26220276	2.50	0.39596449
1982	4187330649	3399189150	0.81177949	498049789	-0.06305793	815.8	889.1	1704.9108	1.19929793	2.50	0.50156397
1983	4251606683	3506347772	0.82471123	464401693	0.01535012	994.7	925.1	1919.7752	1.09238146	2.50	0.5475142
1984	4308448767	3661683396	0.8498844	470876007	0.01336955	1085.7	1107.1	2192.7644	1.02194551	2.50	0.59884052
1985	4335014488	3800368587	0.87666802	512103809	0.00616596	1190.4	1206.2	2396.5788	0.86516164	2.50	0.63061746
1986	4343224789	3771663198	0.86840156	548054788	0.00189395	1292.6	659.0	1951.58064	1.29637209	4.85	0.51743237
1987	4452395555	3958045811	0.88896994	596901777	0.02513588	1312.0	678.4	1990.421	1.10988092	5.00	0.50287973
1988	4535987410	4189880000	0.92369745	620772592	0.01877458	1388.6	709.6	2098.238	0.96389932	5.00	0.50078713
1989	4579632326	4372215335	0.95470881	676422855	0.00962192	1527.6	1012.3	2539.938	0.85895752	5.00	0.58092701
1990	4800900000	4800907895	1	665400000	0.0483156	1980.7	846.1	2826.86892	1	6.85	0.58881965
1991	4972600000	5310996633	1.06805225	780600000	0.03576413	2200.2	939.9	3140.1	1.06656217	8.02	0.59124496
1992	5347700000	5954671446	1.1135014	1000200000	0.07543337	2343.0	980.3	3323.3	1.03047937	8.36	0.55809964
1993	5741800000	6937988506	1.20832988	1100200000	0.07369523	1975.7	1069.2	3044.9	0.93180419	8.70	0.4388736
1994	6089200000	8085554286	1.32785165	1256600000	0.06050367	2055.6	1338.2	3393.8	0.86718496	8.73	0.41973622
1995	6478700000	9500491429	1.46641941	1447200000	0.06396571	2168.3	1362.0	3530.3	0.81264603	8.75	0.3715913
1996	6589200000	1.0316E+10	1.5655228	1127800000	0.01705589	2517.3	1433.4	3950.7	0.7619222	8.76	0.38298518
1997	6869000000	1.1135E+10	1.62100982	1201100000	0.04246342	2689.4	1359.2	4048.6	0.74633351	8.76	0.36360154
1998	7126500000	1.2008E+10	1.68503728	1474700000	0.03748726	2646.0	1316.0	3962	0.73898802	8.76	0.32993521
1999	7372300000	1.2465E+10	1.69074171	1415100000	0.03449098	2788.9	1534.1	4323	0.75128944	8.76	0.34682067
2000	7531000000	1.3134E+10	1.74401112	1453600000	0.02152652	2831.3	1984.4	4815.7	0.75941101	8.76	0.36665493
2001	7659700000	1.3813E+10	1.80330092	1527200000	0.01708936	3147.7	2366.5	5514.2	0.75221314	8.75	0.39921105

Año	PIB (Precios constantes de 1990)	PIB (precios corrientes)	Deflactor del PIB (1990=1)	Formación bruta de capital fijo (precios constantes de 1990)	Tasa de crecimiento del PIB	Deuda externa	Deuda Interna	Stock de deuda pública total	Índice de tipo de cambio real (1990=1)	Tipo de cambio nominal (colones/dólar)	Ratio Deuda/PIB
2002	7839000000	1.4307E+10	1.82506697	1486400000	0.02340823	3987.1	2404.8	6391.9	0.75014925	8.75	0.44677669
2003	8019300000	1.5047E+10	1.8763109	1602900000	0.02300038	4717.2	2408.3	7125.5	0.75124894	8.75	0.47355899
2004	8167700000	1.5798E+10	1.93424097	1539600000	0.01850536	4777.9	2527.1	7305	0.73848473	8.75	0.46239152
2005	8458700000	1.7094E+10	2.02085427	1595300000	0.03562815	4976.1	2745.9	7722	0.72932727	8.75	0.45174274
2006	8789600000	1.8551E+10	2.11052835	1780800000	0.03911949	5692.6	2681.4	8374	0.7236407	8.75	0.45141154
2007	9127100000	2.0105E+10	2.20276977	1831100000	0.03839765	5444.3	3208.1	8652.4	0.71170149	8.75	0.43036275
2008	9243400000	2.1431E+10	2.31851916	1731400000	0.01274227	5837.3	3886.3	9723.6	0.69256753	8.75	0.45371658
2009	8953800000	2.0661E+10	2.30751189	1398500000	-0.03133046	6550.3	4623.2	11173.5	0.68289411	8.75	0.54080151
2010	9076000000	2.1418E+10	2.35988321	1431900000	0.01364784	6831.4	4946.9	11778.3	0.68784952	8.75	0.54991759
2011	9277200000	2.3139E+10	2.49417928	1629400000	0.02216836	7141.6	5809.6	12951.2	0.67494636	8.75	0.55971304
2012	9451700000	2.3814E+10	2.51950443	1606200000	0.01880955	8050.3	6442.8	14493.1	0.67720056	8.75	0.60860601
2013	9610100000	2.4259E+10	2.52433377	1761900000	0.01675889	8069.7	6818.5	14888.2	0.68171774	8.75	0.61371609
2014	9814200000	2.5164E+10	2.56400929	-	0.02123807	8959.5	6731.8	15691.2	0.68519995	8.75	0.6235649
Unidades	Dólares de 1990	Dólares	Índice base 1	Dólares de 1990	Decimal	Millones de dólares corrientes	Millones de dólares corrientes	Millones de dólares corrientes	Índice base 1	Colones/dólar	Decimal
Fuente	WDI	WDI	WDI	WDI	Cálculo propio	Revista trimestral BCR	Revista trimestral BCR	Revista trimestral BCR	Cálculo propio	WDI	Cálculo propio

Año	IPC (1990=1)	Exportaciones reales	Importaciones reales	Productividad del trabajo (Y/L)	Productividad del capital (Y/K)	Ciclo del PIB (Filtro HP)	Gasto público ejecutado (Gobierno Central)	Gasto/PIB	Gasto público real (Gobierno Central)	Multiplicador keynesiano del gasto
1960	0.059921395						69.704499	0.11142023	256.683669	6.68524043
1961	0.058314021						72.9925993	0.11472495	273.622776	6.49266867
1962	0.058370092						72.0076942	0.10198235	272.304205	7.30392165
1963	0.059285921			11785.6	1.3417		74.5013238	0.09984632	278.079126	7.46017538
1964	0.060327911			11996.0	1.3193		81.8315694	0.09949854	302.955205	7.48625146
1965	0.060603594	759864949.9	891074006.7	12196.3	1.2970	-0.02537261	81.5225056	0.09287986	297.98466	8.01972649
1966	0.059884014	754523230.5	980728729.6	12384.4	1.2746	-0.00236885	100.054776	0.10764133	370.074151	6.91993521
1967	0.060762462	873501293.7	998228140.7	12558.1	1.2522	0.00466714	94.6577626	0.09696554	351.495305	7.68181181
1968	0.062304419	966994417.2	897902701.8	12715.6	1.2298	-0.00885355	93.7571203	0.09285089	347.473949	8.02222846
1969	0.062182932	927826277.1	873403553.2	12855.8	1.2072	-0.01920598	116.756746	0.11126048	430.879913	6.69483973
1970	0.063935156	849845136.9	932401465.7	12977.1	1.1844	-0.03339944	121.336703	0.10710086	427.119846	6.95485629
1971	0.064220185	915103477.3	1011332927	13078.2	1.1614	-0.03748185	102.927635	0.08677675	359.419157	8.58376322
1972	0.065206103	1079275611	1101369211	13157.5	1.1381	-0.01760621	153.483112	0.12145341	533.819853	6.13297758
1973	0.06937406	1036291937	1298520221	13213.3	1.1147	-0.00597778	179.584139	0.12451061	573.862892	5.98239029
1974	0.081097608	1093787651	1329190235	13243.9	1.0912	0.01521798	231.714192	0.13909417	675.285669	5.35515654
1975	0.096577925	1195345930	1231114687	13247.9	1.0680	0.01975503	283.84356	0.15065046	752.772531	4.94436621
1976	0.103371882	1093537665	1470750976	13224.6	1.0453	0.05254913	382.24256	0.16417379	861.767489	4.5370888
1977	0.115590725	971941386.7	1934195224	13174.1	1.0236	0.11060535	496.77648	0.16887738	946.55956	4.41072123
1978	0.130935536	1159217027	1966246782	13098.1	1.0032	0.16442096	533.85744	0.17067272	1007.54122	4.36432402
1979	0.149339868	1538846973	1799410565	13000.4	0.9846	0.1326514	581.33824	0.16784027	949.401335	4.43797588
1980	0.175275675	1270761466	1332861146	12887.0	0.9684	0.02515153	658.05224	0.18412413	918.912511	4.0454832
1981	0.201211483	1022713959	1164051239	12765.7	0.9548	-0.06418351	808.17378	0.23512561	1050.8106	3.1679708
1982	0.22481135	865133473.6	906639203.6	12643.8	0.9443	-0.10870615	978.6316	0.28790148	1205.53871	2.58724286
1983	0.254743447	1044159786	1030582239	12528.4	0.9368	-0.07640442	740.46428	0.21117822	897.84673	3.52721535

Año	IPC (1990=1)	Exportaciones reales	Importaciones reales	Productividad del trabajo (Y/L)	Productividad del capital (Y/K)	Ciclo del PIB (Filtro HP)	Gasto público ejecutado (Gobierno Central)	Gasto/PIB	Gasto público real (Gobierno Central)	Multiplicador keynesiano del gasto
1984	0.284057208	989716445.1	1042594954	12425.3	0.9324	-0.0516168	1092.69392	0.298413	1285.69711	2.49610796
1985	0.347482566	938443901.7	1033753159	12339.4	0.9309	-0.0407793	944.10052	0.24842341	1076.91908	2.99839319
1986	0.45845118	816544959.4	1000530645	12274.7	0.9318	-0.04175125	771.244356	0.20448389	888.119492	3.64268826
1987	0.572442775	916116556.2	1002596358	12234.3	0.9347	-0.02767539	694.61766	0.1754951	781.37362	4.24439795
1988	0.685564118	832175435	999701773.2	12220.9	0.9392	-0.0276225	710.6019	0.16959958	769.301572	4.39193922
1989	0.806457043	719117945.3	1059752280	12236.2	0.9447	-0.04402886	779.35276	0.17825123	816.325093	4.17877094
1990	1	890900000	1499200000	12281.3	0.9507	-0.02962126	819.57487	0.17071248	819.573522	4.36330771
1991	1.144026749	886600000	1583200000	12356.4	0.9567	-0.03297354	714.573805	0.13454609	669.043862	5.53617787
1992	1.272323416	944300000	1854300000	12460.3	0.9620	-0.0030798	864.196153	0.14512911	776.106928	5.13247185
1993	1.507788345	1228800000	2249300000	12591.2	0.9664	0.02256425	923.365964	0.13308843	764.16712	5.59681323
1994	1.667399903	1332500000	2587600000	12746.3	0.9693	0.03495082	1113.67607	0.13773652	838.705188	5.40794181
1995	1.834634385	1517800000	3134300000	12922.5	0.9706	0.05121261	1364.43958	0.14361779	930.456573	5.18648185
1996	2.014225285	1649400000	2944600000	13116.3	0.9703	0.02416107	1568.41805	0.15204416	1001.84938	4.8990442
1997	2.104666745	2147200000	3439100000	13324.9	0.9684	0.02421145	1652.17987	0.14838096	1019.22879	5.01999097
1998	2.158273865	2281300000	3755800000	13545.8	0.9649	0.02231234	1915.59109	0.15952068	1136.82416	4.66943243
1999	2.169385245	2444000000	3857500000	13776.9	0.9601	0.02052236	1882.06739	0.15099234	1113.1608	4.93317131
2000	2.218658222	2854500000	4418500000	14016.6	0.9542	0.00906507	2066.79612	0.1573605	1185.08196	4.73353248
2001	2.301876111	2848700000	4605300000	14263.2	0.9474	-0.00406368	2391.1	0.17310825	1325.95729	4.30292054
2002	2.344818186	3019300000	4673000000	14515.2	0.9399	-0.0086704	3342.6	0.23363878	1831.49443	3.18813103
2003	2.394537498	3160400000	4899600000	14771.5	0.9320	-0.01165961	2550	0.16947238	1359.04982	4.39523583
2004	2.501140965	3274000000	5026400000	15031.4	0.9237	-0.01726212	2806.1	0.17762038	1450.74995	4.19361265
2005	2.618468205	3303500000	5244500000	15293.8	0.9153	-0.00451151	3132.1	0.18323018	1549.8891	4.06522043
2006	2.724179003	3497900000	5712000000	15557.9	0.9068	0.01334931	3634.5	0.19592253	1722.08063	3.80186533
2007	2.848894253	3745700000	6214900000	15822.9	0.8983	0.03236847	3258.2	0.16206	1479.13778	4.59626731

Año	IPC (1990=1)	Exportaciones reales	Importaciones reales	Productividad del trabajo (Y/L)	Productividad del capital (Y/K)	Ciclo del PIB (Filtro HP)	Gasto público ejecutado (Gobierno Central)	Gasto/PIB	Gasto público real (Gobierno Central)	Multiplicador keynesiano del gasto
2008	3.039995883	4002800000	6419400000	16088.1	0.8898	0.02819892	3624.1	0.1691055	1563.10979	4.4047713
2009	3.072096729	3363600000	4825700000			-0.01898445	4827.1	0.23363342	2091.90688	3.18820429
2010	3.099985436	3754200000	5328700000			-0.01993139	3995.5	0.18654608	1693.09226	3.99296003
2011	3.258981326	4102600000	5903900000			-0.01209927	4863.5	0.21018627	1949.94002	3.54386171
2012	3.31534795	3796900000	5641000000			-0.00739155	4341.5	0.18231179	1723.15633	4.08569882
2013	3.341622391	3973400000	5892500000			-0.00465215	4625.9	0.19068721	1832.52312	3.9062456
2014	3.37857322	-	-			-	5741.9	0.22818187	2242.92155	3.26437449
Unidades	Índice base 1	Dólares constantes de 1990	Dólares constantes de 1990	Dólares PPA 2005 por trabajador	-	Logaritmo natural del PIB cíclico	Millones de dólares corrientes	Decimales	Millones de dólares constantes de 1990	-
Fuente	WDI	WDI	WDI	EPWT 4.0	EPWT 4.0	Cálculo propio	Ministerio de Hacienda	Cálculo propio	Cálculo propio (Deflactado con el IPI)	Cálculo propio

Stock de deuda pública total, externa e interna mensual (SPNF+SPF) 1995-2015 (Tomado de revistas trimestrales del BCR)

Stock de deuda interna mensual (Millones de dólares corrientes)												
Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1995	1440.1	1426.9	1466.6	1466.6	1453.4	1374.1	1374.1	1374.1	1347.7	1347.7	1374.1	1360.9
1996	1294.8	1294.8	1294.8	1281.6	1268.4	1268.4	1268.4	1268.4	1268.4	1255.2	1215.5	1189.1
1997	1096.6	1083.4	1083.4	1070.2	1083.4	1030.6	1017.3	1017.3	1083.4	1057.0	1109.8	1083.4
1998	1057.0	990.9	964.5	964.5	951.3	885.2	911.7	924.9	977.7	977.7	1017.3	911.7
1999	924.9	924.9	938.1	938.1	951.3	977.7	990.9	990.9	977.7	938.1	951.3	1043.8
2000	964.5	990.9	1030.6	1030.6	1030.6	990.9	1017.4	1083.4	1123.1	1175.9	1242.0	1334.5
2001	1340.9	1344.7	1466.9	1340.7	1344.7	1466.9	1481.4	1499.8	1467.7	1571.4	1520.0	1642.8

2002	1646.8	1651.1	1656.8	1746.6	1677.2	1697.4	1741.0	1695.2	1636.1	1711.7	1694.2	1687.6
2003	1715.6	1714.6	1819.9	1775.6	1773.6	1794.3	1750.8	1739	1734.1	1722.2	1715.8	1732.3
2004	1763.4	1799.0	1775.9	1875.9	1889.2	1950.2	1975.6	2001.6	2037.8	1992.3	2004.9	1912.2
2005	1928.1	1872.6	1908.7	1961.4	1950.4	1990.7	1978.9	2003.7	2014.0	2152.9	2191.0	2182.6
2006	2172.3	2142.0	2168.5	2203.5	2173.7	2208.6	2172.0	2087.6	2107.1	2066.2	2046.7	2018.9
2007	1956.1	1961.8	1958.8	2010.1	2053.9	2056.2	2091.5	2102.5	2124.1	2160.8	2135.3	2179.9
2008	2242.4	2304.7	2313.4	2369.7	2284.7	2317.4	2305.1	2331.8	2353.1	2424.3	2480.1	2510.0
2009	2423.7	2423.7	2398.1	2469.2	2770.3	2774.6	2799.1	2815.8	2800.1	2826.5	2981.3	3095.0
2010	3079.2	2997.7	2890	2927.2	2783.7	2937.6	2976.7	3025.4	3025.2	3025.8	3006.4	3090.3
2011	3114.9	3592.3	3469.5	3526.1	3540.8	3539	3244.3	3293.7	3385.8	3449.6	3435.6	3483.5
2012	3505.6	3515.8	3652.4	3572.8	3547.1	3576.9	3600.8	3579.2	3566	3538.9	3569.3	3771.6
2013	3382.9	3524.1	3577.4	3608.7	3575.3	3599.8	3522.5	3582.4	3617.9	3575.9	3623.4	3686.4
2014	3755.6	3773.8	3823.8	3775.8	3671.8	3645.7	3724.0	3779	3125.4	3191.4	3252.9	3199.6
2015	3222.7	3304	3337.7	3378.4								
Stock de deuda externa mensual (Millones de dólares corrientes)												
Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1995	2602.9	2589.7	2602.9	2629.3	2655.7	2669.0	2669.0	2669.0	2669.0	2669.0	2682.2	2814.3
1996	2497.2	2510.4	2497.2	2510.4	2510.4	2510.4	2602.9	2602.9	2602.9	2602.9	2602.9	2880.4
1997	2616.1	2602.9	2616.1	2589.7	2695.4	2669.0	2669.0	2629.3	2669.0	2761.4	2748.2	2827.5
1998	2761.4	2748.2	2827.5	2655.7	2655.7	2682.2	2417.9	2457.6	2484.0	2616.1	2669.0	2748.2
1999	2576.5	2576.5	2589.7	2589.7	2589.7	2589.7	2602.9	2774.7	2708.6	2933.2	2946.4	2972.9
2000	2814.3	2814.3	2801.1	2801.1	2787.9	2801.1	2655.7	2695.4	2682.2	2616.1	2655.7	2642.5
2001	2497.1	2497.1	2523.5	2497.2	2523.59	2536.8	2814.2	2695.3	2655.7	2814.3	2695.4	2655.7
2002	2967.8	2992.5	3017.6	3353.4	3314.5	3300.0	3538.4	3459.3	3448.5	3934.7	3878.4	3859.3
2003	3842.6	3847.6	4100.0	4149.9	4179.0	4149.3	4204.3	4208.1	4219.1	4251.2	4284.6	4354.9
2004	4350.1	4363.1	4413.8	4369.8	4335.5	4336.4	4321.7	4316.8	4499.2	4412.8	4467.0	4512.8
2005	4473.5	4521.6	4505.8	4453.3	4394.3	4685.1	4649.8	4601.7	4682.3	4595.9	4570.2	4620.6
2006	4681.6	4699.1	4742.9	5154.7	5129.2	5146.6	5369.5	5295.0	5299.5	5346.2	5372.3	5398.0

2007	5386.4	5401.4	5403.5	5408.0	5369.5	5356.1	5379.9	5364.3	5361.5	5324.1	5327.6	5281.0
2008	5291.6	5262.8	5270.9	5237.1	5209.4	5198.2	5197.0	5182.9	5228.0	5207.9	5177.1	5417.6
2009	5408.1	5359.5	5553.1	5562.6	5569.6	5570.7	5556.2	5577.5	5585.9	5887.2	5881.4	6237.5
2010	6228.0	6189.8	6164.9	6146.7	6175.3	6156.6	6159.2	6273.7	6280.7	6537.4	6583.9	6579.0
2011	6543.9	6757.2	6892.4	6887.6	6857.0	6836.9	6710.5	6664.8	6681.9	6708.8	6761.3	6720.6
2012	6722.5	6695.3	6673.8	6677.1	6759.4	6765.0	6779.8	6807.3	6830.6	6893.2	6983.1	7631.0
2013	7677.9	7661.8	7693.4	7668.9	7647.6	7616.8	7605.8	7573.0	7572.0	7617.5	7601.1	7596.1
2014	7595.6	7576.0	7580.0	7594.5	7628.2	7697.0	7703.5	7686.3	8417.7	8427.7	8390.5	8512.9
2015	8508.7	8481.9	8462.8	8472.4								
Stock de deuda total mensual (Millones de dólares corrientes)												
Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1995	4043.0	4016.6	4069.5	4095.9	4109.1	4043.0	4043.0	4043.0	4016.6	4016.6	4056.3	4175.2
1996	3792.0	3805.2	3792.0	3792.0	3778.8	3778.8	3871.3	3871.3	3871.3	3858.1	3818.4	4069.5
1997	3712.7	3686.3	3699.5	3659.9	3778.8	3699.5	3686.3	3646.7	3752.4	3818.4	3858.1	3910.9
1998	3818.4	3739.2	3792.0	3620.2	3607.0	3567.4	3329.6	3382.4	3461.7	3593.8	3686.3	3659.9
1999	3501.3	3501.3	3527.8	3527.8	3541.0	3567.4	3593.8	3765.6	3686.3	3871.3	3897.7	4016.6
2000	3778.8	3805.2	3831.7	3831.7	3818.5	3792.0	3673.1	3778.8	3805.3	3792.0	3897.7	3977.0
2001	3838.1	3841.9	3990.5	3837.9	3868.3	4003.7	4295.7	4195.2	4123.4	4385.7	4215.4	4298.5
2002	4614.6	4643.6	4674.4	5100.0	4991.7	4997.4	5279.4	5154.5	5084.6	5646.4	5572.6	5546.9
2003	5558.2	5562.2	5919.9	5925.5	5952.6	5943.6	5955.1	5947.1	5953.2	5973.4	6000.4	6087.2
2004	6113.5	6162.1	6189.7	6245.7	6224.7	6286.6	6297.3	6318.4	6537.0	6405.1	6471.9	6425.0
2005	6401.6	6394.2	6414.5	6414.7	6344.7	6675.8	6628.7	6605.4	6696.3	6748.8	6761.2	6803.2
2006	6853.9	6841.1	6911.4	7358.2	7302.9	7355.2	7541.5	7382.6	7406.6	7412.4	7419.0	7416.9
2007	7342.5	7363.2	7362.3	7418.1	7423.4	7412.3	7471.4	7466.8	7485.6	7484.9	7462.9	7460.9
2008	7534.0	7567.5	7584.3	7606.8	7494.1	7515.6	7502.1	7514.7	7581.1	7632.2	7657.2	7927.6
2009	7831.8	7783.2	7951.2	8031.8	8339.9	8345.3	8355.3	8393.3	8386.0	8713.7	8862.7	9332.5
2010	9307.2	9187.5	9054.9	9073.9	8959.0	9094.2	9135.9	9299.1	9305.9	9563.2	9590.3	9669.3

2011	9658.8	10349.5	10361.9	10413.7	10397.8	10375.9	9954.8	9958.5	10067.7	10158.4	10196.9	10204.1
2012	10228.1	10211.1	10326.2	10249.9	10306.5	10341.9	10380.6	10386.5	10396.6	10432.1	10552.4	11402.6
2013	11060.8	11185.9	11270.8	11277.6	11222.9	11216.6	11128.3	11155.4	11189.9	11193.4	11224.5	11282.5
2014	11351.2	11349.8	11403.8	11370.3	11300.0	11342.7	11427.5	11465.3	11543.1	11619.1	11643.4	11712.5
2015	11731.4	11785.9	11800.5	11850.8								

Ejecución fiscal (SPNF) 1980-2014 (Tomado de revistas trimestrales del BCR)

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 Ingresos y Donaciones	547.8	630.4	647.6	922.7	965.1	988.4	749.2	803.8	813.3	804.2	735.4	852.5
1.1 Ingresos Corrientes	522.4	627.1	644.5	695.6	808.0	925.0	684.4	682.4	704.9	695.2	616.8	742.7
1.1.1 Tributarios (netos)	385.6	389.2	378.8	429.6	537.0	666.4	523.4	508.5	512.5	491.4	438.2	506.4
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	49.7	51.7	52.3	50.8	50.1	50.1	34.5	45.7	61.5	73.4	67.2	73.9
1.1.3 No Tributarios	59.0	100.7	106.4	125.0	127.8	133.4	83.1	72.8	73.7	94.9	60	95.1
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	28.1	85.6	107.0	90.2	93.1	75.1	43.4	55.4	57.3	35.5	51.4	67.3
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0
1.2 Ingresos de Capital	3.6	3.1	3.2	3.9	4.0	3.2	0.6	3.8	0.0	2.4	2.2	0
1.3 Donaciones del Exterior	21.8	0.2	0.0	223.2	153.0	60.2	64.3	117.5	108.4	106.5	116.4	109.8
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	870.2	1106.0	964.1	2361.8	1198.3	1157.1	777.3	819.6	889.5	1066.5	754.3	1002.7
2.1 Gastos Corrientes	534.2	596.0	617.4	1841.6	859.4	874.1	577.1	631.0	688.1	795.2	633.5	784.3
2.1.1 Consumo	467.9	499.2	496.8	547.9	655.5	717.5	457.3	512.2	558.3	629.4	486.6	558.4
2.1.2 Intereses	28.6	51.5	75.7	1239.2	134.3	98.6	90.9	81.0	81.0	95.6	81.4	153.9
2.1.3 Transferencias Corrientes	37.6	45.4	44.9	54.4	69.6	58.0	28.9	37.9	48.7	70.2	65.5	72
2.2 Gastos de Capital	304.5	484.8	304.4	531.2	276.2	293.3	179.1	184.7	189.4	253.5	127.9	215.6
2.2.1 Inversión Bruta	276.0	396.0	276.2	427.5	237.0	239.5	157.8	170.6	189.4	245.0	115.9	201.8
2.2.2 Transferencias de Capital	28.5	88.7	28.3	103.7	39.2	53.8	21.2	14.1	0.0	8.5	12	13.8
2.3 Concesión Neta de Préstamos	31.6	25.3	42.2	-10.9	62.6	-10.3	21.1	3.8	12.0	17.9	-7.1	2.8
3 Ahorro Corriente	-11.8	31.1	27.1	-1146.0	-51.4	50.9	107.2	51.4	16.9	-100.0	-16.7	-41.6
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	16.9	82.6	102.8	93.2	82.9	149.6	198.2	132.3	97.9	-4.4	64.7	112.3

5 Superávit - Déficit Global												
5.1 Incluyendo Donaciones	-322.4	-475.6	-316.4	-1439.1	-233.2	-168.7	-28.1	-15.8	-76.1	-262.3	-18.9	-150.2
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.9	150.2
5.2 Excluyendo Donaciones	-344.2	-475.8	-316.4	-1662.4	-386.2	-228.9	-92.4	-133.3	-184.5	-368.9	-135.3	-260
6 Financiamiento Externo Neto	79.7	153.9	151.2	165.9	88.0	107.4	46.5	39.9	65.7	101.5	71.1	108.1
6.1 Desembolsos de Deuda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	155.2	234.7
6.2 Amortización de deuda	-10.3	-14.2	-23.2	-23.8	-29.4	-31.0	-44.5	-38.3	-49.5	-41.5	-84.1	-126.6
7 Financiamiento Interno Neto	242.7	321.7	165.2	158.0	145.2	61.2	-18.4	-24.2	10.5	166.8	-52.2	42.1
CONCEPTOS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1 Ingresos y Donaciones	957.1	1141.7	1405.6	1643.1	1759.5	1706.8	1793.6	1870.6	2071.9	2055.7	2218.4	2436.8
1.1 Ingresos Corrientes	841.7	992.3	1267.3	1562.9	1738.9	1679.6	1775.8	1836.5	1954.3	1993.8	2103.6	2366.7
1.1.1 Tributarios (netos)	574.1	714.7	843.2	1063.1	1080.9	1131.8	1208.9	1274.7	1344.1	1448.9	1595.2	1736.3
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	82.8	108.5	147.2	174	192.7	213.7	244.1	237	281.8	253.1	258.7	266.1
1.1.3 No Tributarios	112.2	77.3	126.8	163.4	235.2	171.5	249.3	228.2	241.2	242.5	249.7	268.9
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	72.6	91.9	150.1	162.3	230.2	162.5	73.5	96.5	87.2	49.3	0	95.3
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Ingresos de Capital	0	9.4	25.9	2.6	2	4.6	5.7	1	7.6	0.8	64.8	0.4
1.3 Donaciones del Exterior	115.4	140	112.4	77.6	18.5	22.6	12.1	33.1	110.1	61.1	50	69.7
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	1228.9	1253.8	1452.1	1656.3	2016.5	1903.8	2109.5	2217.4	2470.5	2559.8	2693.1	2747
2.1 Gastos Corrientes	828.3	938.6	1106.9	1257	1547	1466.8	1654.6	1813.7	2034.5	1940.1	1986.9	2198
2.1.1 Consumo	578.9	659	810	970.3	1145.5	1128.9	1251.8	1391.2	1491.7	1512.1	1526.7	1667.9
2.1.2 Intereses	148.8	162.7	157.5	156.4	182.3	172.7	177.5	173.9	203.2	200	245.3	307
2.1.3 Transferencias Corrientes	100.6	116.9	139.4	130.3	219.2	165.2	225.3	248.6	339.6	228	214.9	223.1
2.2 Gastos de Capital	387	316.4	335.1	395.6	470.7	443.9	455.8	403.9	436.3	619.8	706.4	549.6
2.2.1 Inversión Bruta	371.6	296.6	311.2	342.5	439.8	415.6	442.1	388.9	380.4	602.4	609.5	541.7
2.2.2 Transferencias de Capital	15.4	19.8	23.9	53.1	30.9	28.3	13.7	15	55.8	17.4	96.9	7.9
2.3 Concesión Neta de Préstamos	13.6	-1.3	10.1	3.7	-1.2	-6.9	-1	-0.3	-0.3	-0.1	-0.2	-0.6
3 Ahorro Corriente	13.4	53.7	160.4	305.9	191.9	212.8	121.2	22.8	-80.3	53.8	116.7	168.6
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	162.2	216.4	317.9	462.3	374.2	385.5	298.6	196.7	123	253.8	362	475.6

5 Superávit - Déficit Global												
5.1 Incluyendo Donaciones	-271.8	-112	-46.5	-13.2	-257	-197	-315.8	-346.8	-398.5	-504.1	-474.7	-310.2
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	271.8	112	46.5	13.2	257	197	315.8	346.8	398.5	504.1	474.7	310.2
5.2 Excluyendo Donaciones	-387.2	-252	-158.9	-90.8	-275.5	-219.6	-328	-379.9	-508.6	-565.1	-524.7	-380
6 Financiamiento Externo Neto	234.2	135.8	168.6	125.5	283.2	226.5	-23.2	176.8	200	614.9	1253.5	432
6.1 Desembolsos de Deuda	310.6	264.9	305.9	315.9	566	961.4	429.9	595.7	411.8	964	1758.6	610.1
6.2 Amortización de deuda	-76.4	-129.1	-137.3	-190.4	-282.8	-734.9	-453.1	-418.9	-211.8	-349.1	-505.1	-178.1
7 Financiamiento Interno Neto	37.6	-23.8	-122	-112.3	-26.2	-29.5	339	170	198.5	-110.9	-778.8	-121.8
CONCEPTOS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 Ingresos y Donaciones	2571.8	2786.2	3239.8	3659.4	4016.3	3584	3971.8	4412.8	4709.5	4893.7	4963.4	
1.1 Ingresos Corrientes	2523.5	2734	3198.5	3597.1	3963.3	3475.2	3807.1	4198.7	4531.4	4822.8	4917.1	
1.1.1 Tributarios (netos)	1820	2131.7	2487.5	2724.4	2885.8	2609.4	2882.8	3193.3	3433.8	3746.3	3771.5	
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	275.4	282.9	306.2	330.7	351.9	354.6	366.3	385.2	403.5	425.1	448.7	
1.1.3 No Tributarios	328.7	229	246.2	259.7	267.5	218.3	285.1	258.8	330.4	330.7	348.4	
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	99.4	90.4	118	110.8	173.9	108.2	104.7	169	161.8	106.3	123.8	
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	0	0	40.5	171.4	284.3	184.6	168.1	192.5	201.8	214.4	224.7	
1.2 Ingresos de Capital	0.1	0.1	0	0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0	0	
1.3 Donaciones del Exterior	48.3	52.1	41.3	62.3	52.9	108.7	164.4	213.9	178	70.8	46.3	
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	2674.2	2969.2	3437.1	3709.7	4241.5	4385.5	4532.5	4913.7	5104.1	5430.7	5403.4	
2.1 Gastos Corrientes	2305.5	2489.4	2858.3	3142.1	3580.3	3743.3	3855.6	4245.3	4320.7	4641.3	4714.8	
2.1.1 Consumo	1751.3	1886.8	2034.3	2136.9	2350.8	2533.1	2654	2860	2894.7	3176.8	3291.2	
2.1.2 Intereses	334.5	378	454.9	507.3	519.6	530.9	508	517.9	536.4	593.8	610.4	
2.1.3 Transferencias Corrientes	219.7	224.5	369.1	497.9	709.9	679.2	693.6	867.3	889.5	870.7	813.2	
2.2 Gastos de Capital	369.3	481.2	579.5	568.4	661.7	643.1	677.6	668.7	783.9	790	689.1	
2.2.1 Inversión Bruta	334.5	429.6	500	477.6	582.1	581.3	621	619.1	727.3	726.5	624.6	
2.2.2 Transferencias de Capital	34.8	51.6	79.5	90.8	79.7	61.9	56.6	49.6	56.5	63.5	64.6	
2.3 Concesión Neta de Préstamos	-0.6	-1.4	-0.8	-0.8	-0.6	-0.9	-0.7	-0.3	-0.5	-0.6	-0.5	
3 Ahorro Corriente	218	244.6	340.2	455	383	-268.1	-48.4	-46.6	210.7	181.5	202.3	
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	552.4	622.6	795.1	962.3	902.6	262.9	459.5	471.3	747.1	775.2	812.7	

5 Superávit - Déficit Global												
5.1 Incluyendo Donaciones	-102.3	-182.9	-197.2	-50.2	-225.2	-801.5	-560.7	-501	-394.5	-537.1	-440	
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	102.3	182.9	197.2	50.2	225.2	801.5	560.7	501	394.5	537.1	440	
5.2 Excluyendo Donaciones	-150.6	-235.1	-238.5	-112.6	-278	-910.2	-725.1	-714.8	-572.5	-607.9	-486.3	
6 Financiamiento Externo Neto	241.5	342.6	497	-115	126.9	785	274.1	121.1	912.3	12.7	787.8	
6.1 Desembolsos de Deuda	626.1	727.4	901.2	205.3	426.8	1076.1	584.2	1067	1201.8	269.1	1058.8	
6.2 Amortización de deuda	-384.6	-384.8	-404.1	-320.3	-299.9	-291.1	-310.1	-945.8	-289.4	-256.4	-271	
7 Financiamiento Interno Neto	-139.2	-159.7	-299.8	165.2	98.3	16.4	286.6	379.8	-517.8	524.4	-347.8	

Gasto público total del Gobierno Central por unidades primarias

(Presupuesto ejecutado de cada ministerio): 1960-2014

La base de datos es extensa, puede descargarse en Excel desde el siguiente enlace:

https://www.dropbox.com/s/20yo4u9c121wrs2/Gasto%20p%C3%BAblico%20unidades%20primarias%201960_2014.xlsx?dl=0