

Primera parte

El punto de partida del gobierno nacional
y la respuesta frente a la crisis

I. El punto de partida del gobierno nacional

EL MOMENTO HISTÓRICO Y LA NECESIDAD DE LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

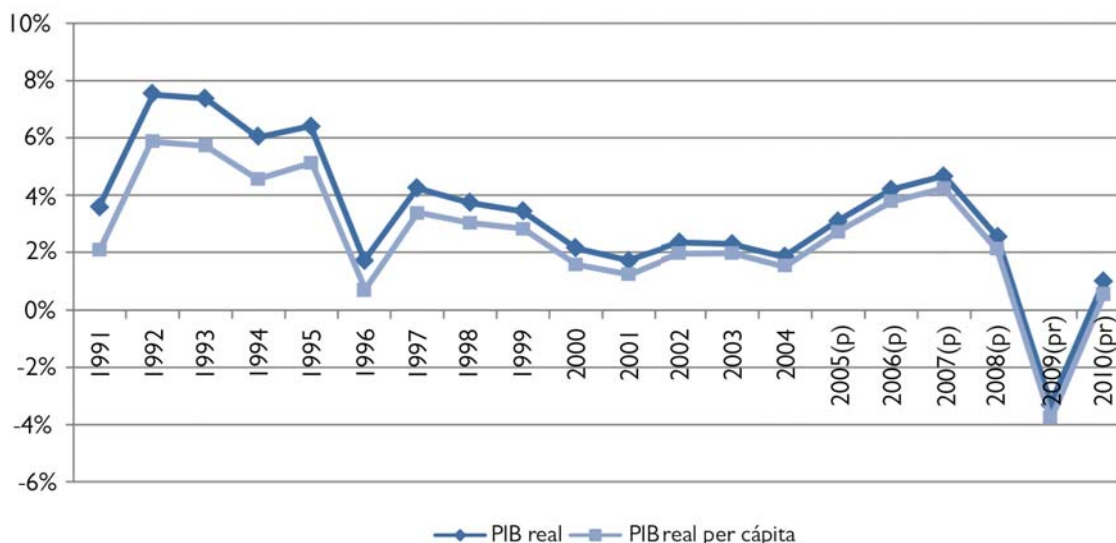
[8.] El Salvador vive un momento histórico excepcional que si bien presenta enormes desafíos y peligros también ofrece excelentes oportunidades para encauzar el país en una ruta que nos conduzca, en un lapso relativamente corto, hacia un proceso de desarrollo integral, inclusivo, equitativo y sostenible, y a la construcción de un sistema político profundamente democrático y moderno.

[9.] En el ámbito socioeconómico el país enfrenta un escenario trascendental que la crisis económica internacional ha puesto en evidencia la inviabilidad del actual modelo económico y social que basa su competitividad en la existencia de salarios bajos, en las inequidades de género y en la ventaja temporal que supone el acceso a prebendas otorgadas por el Estado. Este modelo se caracteriza además por su incapacidad de generar crecimiento elevado y sostenido y de distribuir equitativamente sus frutos. La fragilidad macroeconómica y financiera del país, que tiene su fundamento en el flujo de remesas familiares de la población

salvadoreña que vive en el exterior y en la inserción internacional precaria que se apoya en la exportación de unos pocos productos con bajo valor agregado, que a su vez son exportados a un reducido número de mercados, es otra particularidad del modelo.

[10.] La inviabilidad del presente modelo económico y social se evidencia en el hecho de que en las últimas dos décadas el crecimiento registrado ha sido bajo e inestable. El Salvador ha mostrado en los últimos quince años un comportamiento que está por debajo de las tasas de crecimiento de la economía mundial, así como de las correspondientes a los países en desarrollo, a las de los países latinoamericanos y a las de sus pares centroamericanos. Esto revela profundas debilidades estructurales más allá de las fluctuaciones propias de los ciclos económicos.

GRÁFICO 1
El Salvador: Evolución del PIB real y del PIB per cápita real, 1991-2010
(porcentajes)



(p) Datos preliminares
(pr) Proyección

FUENTE: Banco Central de Reserva de El Salvador

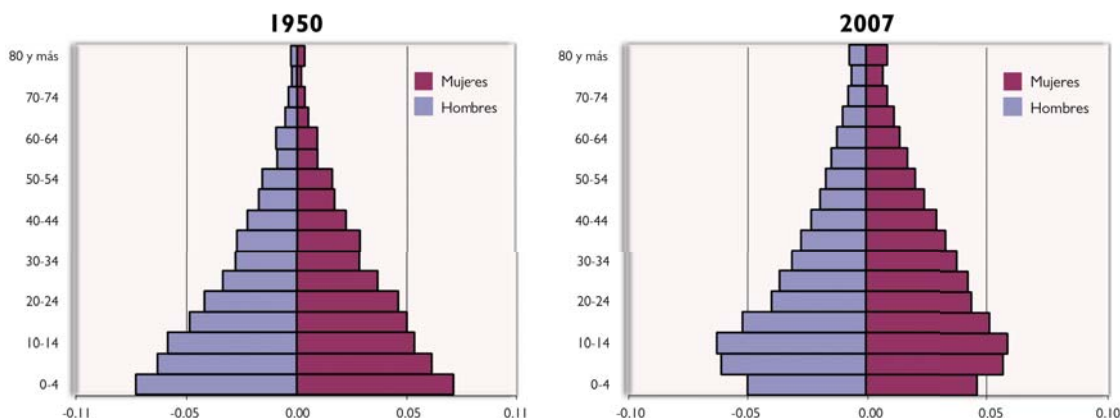
[11.] Uno de los aspectos más preocupantes del lento crecimiento experimentado por la economía salvadoreña en los últimos tres lustros radica en su débil

capacidad de generación de empleo e ingresos para amplios sectores de la población, en un contexto de acelerada urbanización del país (el porcentaje de población urbana aumentó de 48% a 65% entre 1991 y 2008) y de una marcada terciarización de la economía (el aporte de los servicios representa el 63% del valor agregado bruto). A pesar de que las tasas de desempleo abierto han oscilado en años recientes en torno al 7%, las tasas de subempleo urbano sobrepasan el 35%. Esto indica que alrededor del 40% de la población económicamente activa en las áreas urbanas se encuentra desempleada o subempleada. En las zonas rurales una de cada dos personas económicamente activas está desempleada o subempleada.

[12.] Al asumir una tasa de crecimiento demográfico de 0.8% por año, en un país con una población aproximada de 6 millones de personas, se esperaría que el mercado laboral generara no menos de 48 mil nuevos puestos de trabajo por año para absorber los nuevos contingentes de personas que se incorporan a la población económicamente activa. La incapacidad de la economía para asimilar las cohortes que se integran año con año a la población en edad de trabajar es relevante, sobre todo si se considera que El Salvador es un país fundamentalmente joven, no obstante el descenso de la tasa de crecimiento demográfico.

GRÁFICO 2

El Salvador: Evolución de la estructura piramidal de la población, 1950 y 2007



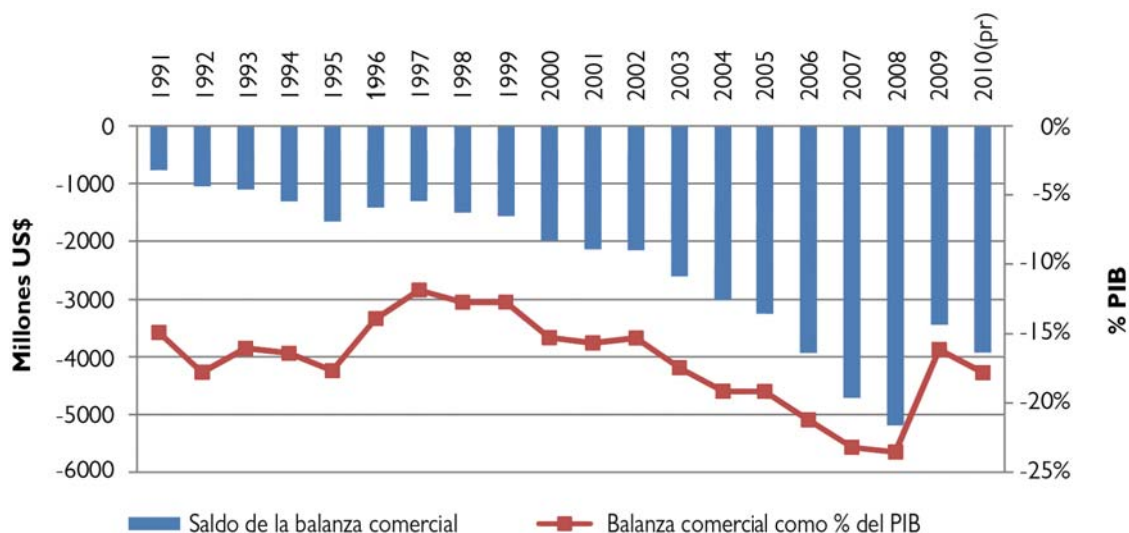
FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador

[13.] El fracaso del actual modelo económico y social en la generación de crecimiento económico sostenido y de equidad social y de género ha tenido graves consecuencias, ya que, por una parte, ha imposibilitado avanzar con paso firme hacia el desarrollo integral de todos los habitantes del país y, por otra, ha puesto en peligro la gobernabilidad democrática al imposibilitar que se propicien oportunidades de vida digna para los jóvenes, quienes ante la falta de empleo decente y de oportunidades de desarrollo personal se ven expuestos a sucumbir frente al fenómeno de la violencia disruptiva, que se expresa a través de la actividad de las pandillas juveniles y de las maras (e incluso de las redes del crimen organizado), o bien deciden emigrar hacia el exterior en busca de mejores opciones de vida.

[14.] El modelo económico y social que ha prevalecido en el país no se insertó de forma adecuada en el sistema económico mundial, debido a su ostensible fracaso en configurar un sector exportador dinámico y diversificado que genere divisas suficientes para asegurar la estabilidad macroeconómica y para cubrir las importaciones requeridas por el aparato productivo. Después de más de dos décadas de vigencia del modelo, las exportaciones totales como proporción de la producción nacional se han mantenido estancadas y el grueso de las ventas al exterior está compuesto por unos pocos productos con bajo valor agregado. Además, el país ha profundizado su dependencia de las importaciones, que son cubiertas por las remesas familiares procedentes del exterior. Las importaciones totales representaron el 34.4% del Producto Interno Bruto en 2009.

[15.] Como resultado de esta dinámica, El Salvador se ubica entre las quince economías con el déficit comercial más alto en el mundo y es el séptimo país con el consumo privado más alto en todo el planeta como porcentaje del Producto Interno Bruto. Si no fuera por el flujo de las remesas familiares, la brecha comercial sería inmanejable y el país sería inviable en lo macroeconómico. Durante 1990-2009 las remesas proporcionaron divisas por casi 40 mil millones de dólares, y desempeñaron un papel fundamental en la estabilidad cambiaria y monetaria del país, así como en la estabilidad social y en la reducción relativa de las tasas de pobreza.

GRÁFICO 3
El Salvador: Evolución del déficit comercial, 1990-2009
 (porcentajes y millones de dólares)

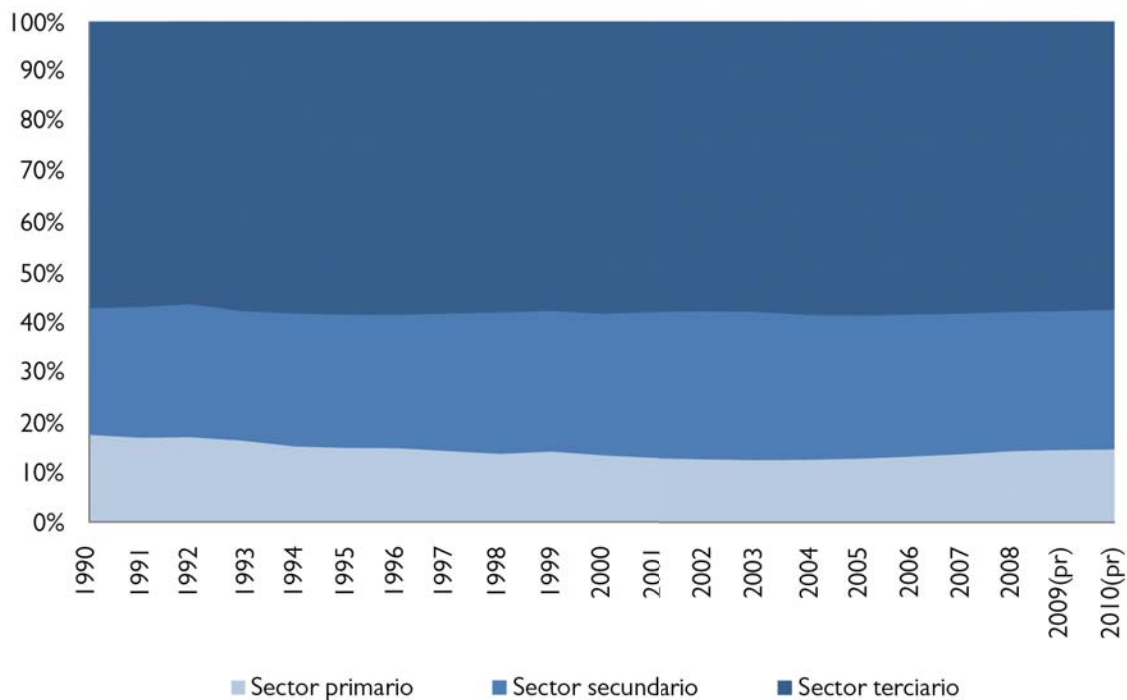


FUENTE: Elaboración de la Secretaría Técnica de la Presidencia a partir de datos del Banco Central de Reserva

[16.] En realidad el país se encuentra actualmente atrapado en un peligroso círculo vicioso: el bajo crecimiento económico y la falta de mecanismos redistributivos efectivos impiden avanzar en la solución de los problemas coyunturales y estructurales. Esto a su vez alimenta la conflictividad social, erosiona la credibilidad de las instituciones democráticas, favorece el aumento de la violencia y por tanto no contribuye a la cohesión social.

[17.] En lo que atañe a la dimensión productiva, el fracaso del actual modelo económico y social ha sido evidente, puesto que en lugar de articularse una economía productiva se ha consolidado una economía de servicios y de comercio en exceso dependiente de las importaciones, y que a diferencia de las economías de servicios de los países desarrollados no está cimentada en una base productiva competitiva, sino en el consumo proveniente de las remesas familiares y en el crédito para consumo.

GRÁFICO 4
El Salvador: Composición sectorial del PIB, 1990-2009
(porcentaje del total)



(pr) Proyección

FUENTE: Elaboración de la Secretaría Técnica de la Presidencia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva

[18.] Desde el punto de vista de la inclusión y de la equidad social, el modelo económico y social aún vigente tampoco ha logrado reducir de forma sostenida la pobreza y la desigualdad. Esto se debe, en parte, a su poca capacidad para hacer que la economía crezca a un ritmo elevado y permanente por encima del crecimiento poblacional y, también en parte, debido a la baja inversión social y a la ausencia de una política social integral de carácter universal que permita redistribuir los frutos del crecimiento. De hecho, El Salvador se inscribe en el grupo de países de América Latina que menos inversión social ejecuta. De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el gasto público social ha tenido un incremento modesto en los últimos trece años: partió en 1992-1993 de un nivel de 2.9% como proporción del Producto Interno Bruto y

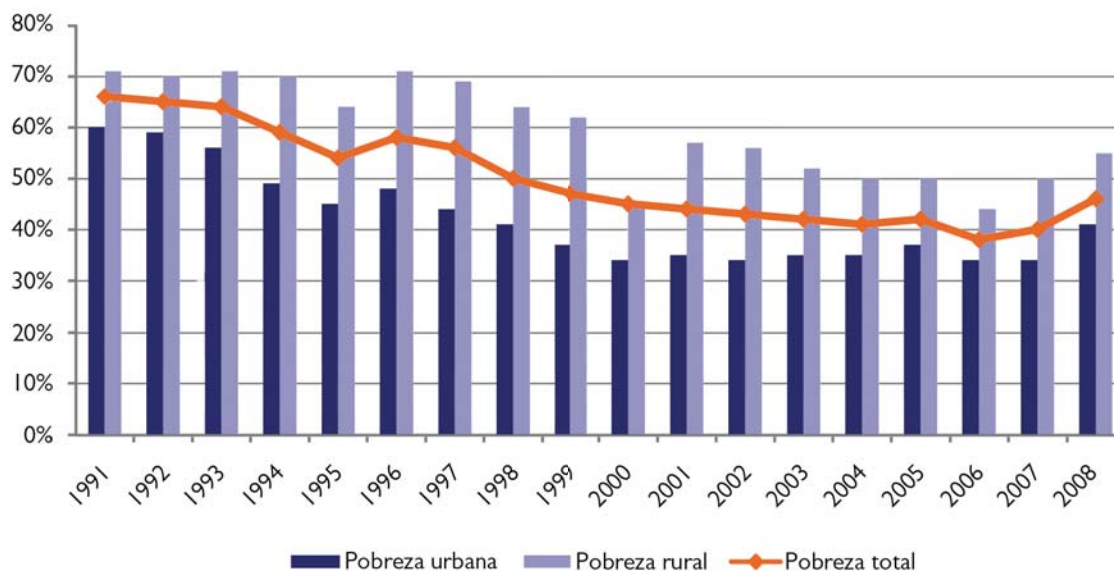
alcanzó un nivel de 11.3% en 2006-2007. Este porcentaje es inferior al promedio ponderado de América Latina y el Caribe, que es de 17.3%. Estos porcentajes son insuficientes para asegurar inversiones sociales sostenidas, más aún cuando se observa que El Salvador tiene uno de los valores más bajos de gasto público social por habitante (291 dólares, a precios constantes 2000) comparado con Brasil (1019 dólares), Chile (733 dólares) y Costa Rica (855 dólares). En consecuencia, los importantes logros obtenidos con respecto a la reducción de la pobreza en las últimas décadas (en buena medida debido al efecto redistributivo que las migraciones provocan a través de las remesas familiares) han comenzado a revertirse, y esto representa uno de los mayores retos que enfrenta en la actualidad el país.

[19.] La población en situación de pobreza, medida por el ingreso, disminuyó significativamente entre 1991 y 2006. Sin embargo, a partir de 2007 esa tendencia descendente se ha revertido. Este retroceso que el país experimentó en el proceso de reducción de la pobreza es una expresión de la ausencia de políticas de desarrollo inclusivas. Si a esto se le agregan los efectos negativos de la crisis, el resultado está a la vista: en los últimos dos años la población en situación de pobreza aumentó en 8 puntos porcentuales. En términos absolutos, en el área urbana la población en condiciones de pobreza aumentó de 1.5 millones, en 1992, a 1.6 millones, en 2008. En cuanto a la pobreza relativa, las proporciones se han mantenido a lo largo de los últimos dieciséis años, en los que la pobreza extrema ha registrado una reducción (31% de la población vive en condiciones de pobreza relativa y 15% en pobreza extrema).

[20.] Las mujeres, las niñas, los niños, la población adulta mayor son el rostro de la pobreza y de la desigualdad. Un millón y medio de mujeres viven en condiciones de pobreza, y en el área rural seis de cada diez mujeres se encuentran en esa condición. Las mujeres en el área rural se enfrentan a una doble discriminación por el hecho de ser mujer y por residir en el área rural. Otros grupos vulnerables a considerar son la población menor de 14 años de edad y la mayor de 70 años de edad. En 2008, seis de cada diez menores entre 0 y 14 años de edad vivían en situación de pobreza, y dos de ese total en pobreza extrema, al no contar con una alimentación básica diaria que les permitiese un desarrollo pleno de sus capacidades. La mitad de la población entre 0 y 14 años de edad se halla en condición de pobreza en el área urbana y dos tercios en el área rural. En términos absolutos, más de un millón de niñas y niños entre 0 y 14 años de edad viven en condición de pobreza de ingreso (extrema y relativa); en cuanto a la población adulta mayor de 70 años de edad, cerca de la mitad vive en pobreza.

GRÁFICO 5

El Salvador: Evolución de la población en situación de pobreza de ingreso, 1991-2008 (porcentajes)



FUENTE: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-2008, Dirección General de Estadística y Censos

[21.] Las brechas de pobreza entre las áreas urbanas y las rurales persisten, y experimentan mayor desventaja los hogares rurales. La brecha entre la pobreza rural y la urbana es de 14 puntos porcentuales, un porcentaje mayor que el registrado en 1991. En el área rural 55 de cada 100 personas viven en condición de pobreza y en el área urbana 41 de cada 100 personas se encuentran en esta situación. Solo entre 2006 y 2008 hubo 527 mil personas más en condición de pobreza. En términos absolutos, la población en situación de pobreza se concentra en el área urbana: 1 645 860, de un total nacional de 2 838 965 personas. Del total de población que vive en pobreza extrema el 51% es urbano. Además hay que agregar que las brechas sociales y económicas no solo se reflejan en el nivel urbano-rural sino también en los departamentos y en los municipios. En los departamentos de Cabañas, Morazán, Ahuachapán, San Vicente, Usulután y Chalatenango más de la mitad de los hogares vive en condición de pobreza. En Ahuachapán, Cabañas y Morazán la pobreza extrema afecta a uno de cada cuatro hogares.

[22.] De no ser por la continua migración de población al exterior, particularmente hacia Estados Unidos, la situación económica y social del país sería más apremiante. En efecto, en buena medida los avances en materia social reportados desde comienzos de la década de 1990 se explican en virtud del fenómeno de la migración al exterior (y su resultante, las remesas familiares), que opera como una válvula de escape del mercado laboral —al reducir el desbalance entre la oferta de trabajo y la capacidad de la economía para generar empleo y disminuir la presión sobre los servicios sociales básicos— y que a la vez complementa los ingresos de los hogares. En tal sentido el binomio migración-remesas familiares se ha constituido en la principal red no institucional de protección social —una verdadera red de solidaridad familiar y comunitaria, de mayor alcance que los mecanismos formales de protección social ofrecidos por las políticas públicas— que ha permitido a importantes segmentos poblacionales amortiguar el deterioro general de la economía desde mediados de la década de 1990.

[23.] La precariedad de la situación del empleo, combinada con un estancamiento de los ingresos de amplios sectores de la población, ha devenido en un obstáculo importante para mejorar las condiciones sociales del país. Si bien las tasas de inflación doméstica registradas en años recientes han sido relativamente más bajas que las de los otros países de la región, el efecto acumulado de la inflación y el desfase en el ajuste de los salarios nominales se han expresado en el deterioro apreciable del poder adquisitivo de amplios segmentos poblacionales, lo que ha impedido prosperar con rapidez en la recuperación del tejido social.

[24.] Por otra parte, el desencadenamiento, la profundidad y el alcance de la crisis económico-financiera internacional han producido otro hecho histórico relevante: la crisis y el descrédito del paradigma neoliberal que sirvió de fundamento ideológico y conceptual de las distintas estrategias económicas implementadas en las últimas dos décadas en la mayor parte del mundo. En el caso de El Salvador el paradigma neoliberal también está muy cuestionado debido a los resultados poco satisfactorios que se han obtenido en términos de crecimiento, igualdad e inclusión social, con la aplicación de las reformas económicas impulsadas por las últimas cuatro administraciones públicas. El predominio de esta visión se tradujo, entre otras cosas, en una lectura antihistórica y dogmática de la realidad nacional que llevó al ejercicio autoritario del poder público, a la imposición de políticas que casi siempre respondían a intereses particulares, al desmantelamiento progresivo y deliberado de la institucionalidad estatal vinculada con el desarrollo socioeconómico y con la planificación de carácter estratégico. Además, otro resultado de la aplicación del paradigma neoliberal fue la

ausencia de políticas sectoriales de fomento destinadas a los diferentes sectores económicos, sobre todo las correspondientes a las micro, pequeñas y medianas empresas, y también a los productores agropecuarios de todas las escalas.

[25.] El Gobierno considera que la inviabilidad del modelo económico y social vigente y el descrédito del paradigma neoliberal, sumados a la creciente toma de conciencia de la necesidad de un cambio seguro y ordenado por parte de la mayoría de sectores del país, brindan una oportunidad única para construir, desde una perspectiva de unidad nacional, un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico y social integral que posibilite la inserción eficiente en la economía internacional, la generación de un crecimiento significativo y sostenido, la provisión de empleos decentes y suficientes, y, en consecuencia, que contribuya a reducir la desigualdad, la exclusión social y la pobreza. El emergente andamiaje económico y social deberá ser a su vez uno de los pilares fundamentales sobre los que se erija un régimen político profundamente democrático, en el que la alternancia gubernamental, la participación activa de la sociedad organizada en la definición y la fiscalización de las políticas públicas y el respeto a las libertades individuales y a los derechos consagrados en la Constitución de la república sean la norma y no la excepción.

[26.] La victoria electoral de la alianza integrada por diversas fuerzas democráticas y de izquierda en las elecciones de marzo de 2009, el ejemplar proceso de transición gubernamental que tuvo lugar entre los meses de marzo y mayo y el inicio, a partir del 1º de junio de 2009, de la administración del presidente Mauricio Funes son hechos irrefutables que dan cuenta acerca del proceso de consolidación de la democracia salvadoreña. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que en el país se vivan las múltiples dimensiones que caracterizan a una plena democracia. Esta es otra de las grandes tareas que la sociedad salvadoreña tiene entre manos.

[27.] Pese a todos los problemas y desafíos que hay que enfrentar, a El Salvador se le presentan valiosas oportunidades para emprender con éxito las tareas requeridas por el proceso de transformación estructural que posibilitará tener vigente en el año 2024 un nuevo modelo económico y social y un régimen democrático consolidado. En primer lugar, el país presenta una importante estabilidad política y cuenta con el liderazgo del presidente Mauricio Funes, quien tiene el respaldo de amplios sectores de la ciudadanía y de la comunidad internacional, por su compromiso con la unidad nacional, la democracia y la justicia social. En segundo lugar, el país posee una población joven y una fuerza laboral

dinámica y disciplinada; además dispone del enorme potencial de la población que vive en el exterior y que ha desarrollado notables habilidades empresariales, intelectuales, artísticas y científico-técnicas, que con las políticas adecuadas pueden ser puestas al servicio de los intereses nacionales. En tercer lugar, El Salvador está ubicado en una zona geoestratégica relevante por su cercanía con la principal potencia mundial, que a la vez es el mercado más dinámico del planeta. Si bien es cierto que el resto de Centroamérica comparte esta característica, El Salvador tiene condiciones competitivas derivadas de su estabilidad financiera y cambiaria, de su moderna infraestructura y conectividad vial y de su importante infraestructura de servicios logísticos con potencial de desarrollo. A esto hay que agregar el conocimiento preciso que tiene el empresariado nacional acerca del mercado centroamericano y la existencia de grupos económicos salvadoreños que operan regionalmente. En cuarto lugar, El Salvador tiene el respeto, el reconocimiento y la solidaridad de la comunidad internacional, que está dispuesta a acompañar y a apoyar los procesos que fortalezcan la democracia y la perspectiva de cambio seguro propuesta por la actual administración pública.

[28.] Por las razones anteriores el gobierno de la república considera que este es el momento adecuado para impulsar un proceso de cambio que, en el marco de la unidad nacional, cuente con la participación activa de los diversos sectores del país. Articular una sociedad justa, equitativa y solidaria es el propósito estratégico del Gobierno encabezado por el presidente Mauricio Funes.

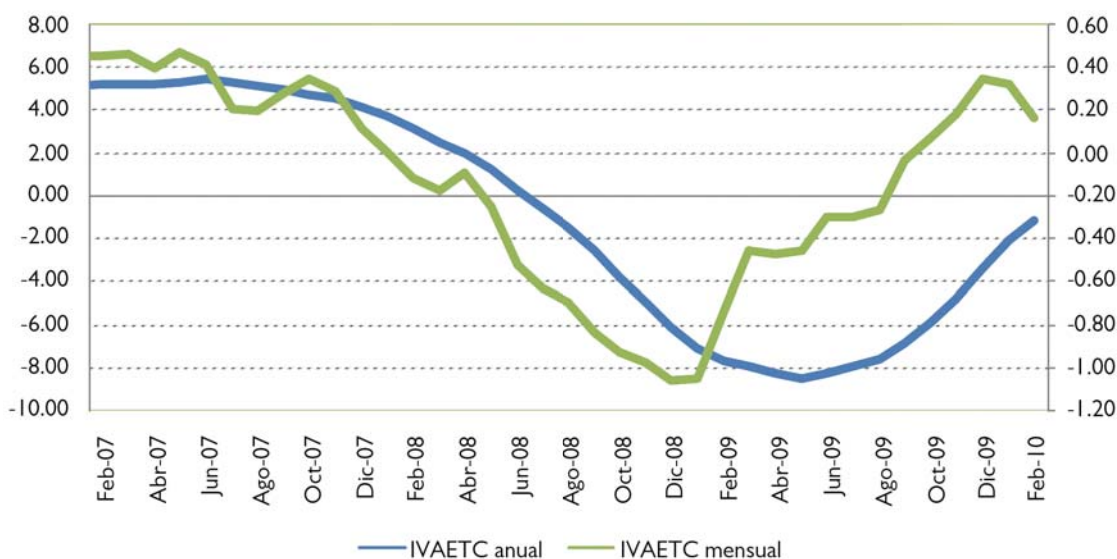
LA SITUACIÓN A MEDIADOS DE 2009 Y LA RESPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL FRENTE A LA CRISIS

[29.] El Salvador se encontraba en una situación difícil cuando la presente administración inició su gestión el 1º de junio de 2009. En el ámbito económico atravesaba una crisis sin precedentes recientes, provocada sobre todo por el impacto negativo de la crisis económica y financiera internacional y por la falta de previsión estratégica de los Gobiernos anteriores. Además, y pese a la transición gubernamental ordenada y pacífica que se registró luego de la victoria electoral del 15 de marzo, persistía en el ambiente cierta incertidumbre sobre el futuro del país, que incidía de forma adversa en las expectativas empresariales. Por otro lado, y como resultado de una gestión económica irresponsable que se practicó en el primer semestre de 2009, la estabilidad macroeconómica y las finanzas públicas estaban en riesgo. Esto limitó de un modo significativo los márgenes

de acción del nuevo gobierno en lo atinente a enfrentar la crisis y a proteger a la población más vulnerable.

GRÁFICO 6

El Salvador: Tasa de crecimiento anual y mensual del Índice de Volumen de la Actividad Económica. Serie en tendencia ciclo enero 2007-febrero 2010 (base 1990 = 100)

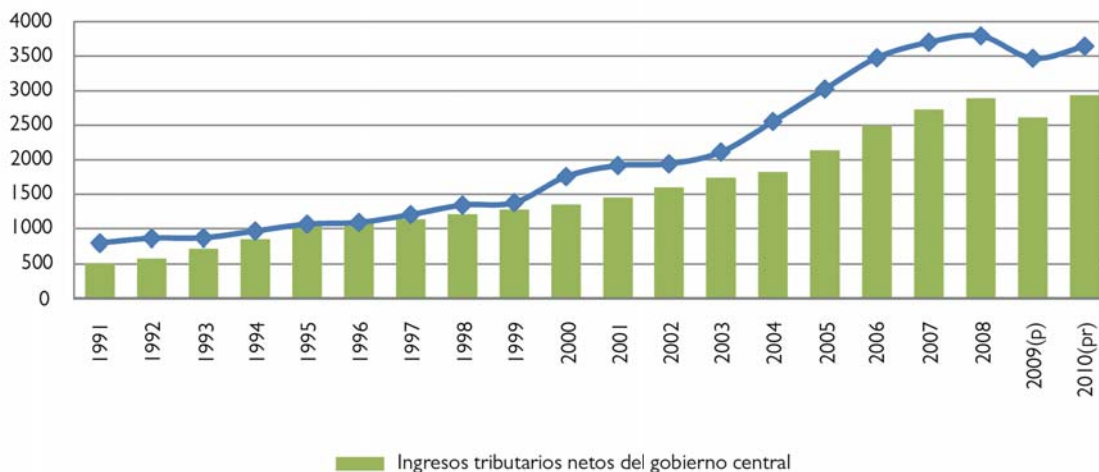


FUENTE: Elaboración de la Secretaría Técnica de la Presidencia a partir de datos del Banco Central de Reserva

[30.] Desde una perspectiva estructural hay que señalar que la crisis económica y financiera internacional puso en evidencia con toda crudeza las enormes limitaciones del modelo económico y social que se configuró desde principios de la década de 1990. Por una parte, quedó al descubierto que la economía dependía mucho de las entradas de divisas provenientes de las remesas familiares, de ahí que su decrecimiento provocó una disminución del ingreso familiar y como consecuencia una caída del consumo y de la demanda agregada. Por otra parte, la capacidad de respuesta del país frente a la crisis era muy limitada, dada la rigidez que comporta una economía dolarizada y la imposibilidad de ejercer una política fiscal anticíclica, debido a la caída de los ingresos tributarios y a la existencia de una carga tributaria baja.

GRÁFICO 7

El Salvador: Evolución de las remesas familiares y los ingresos tributarios, 1991-2010 (flujos mensuales en millones de dólares)



(p) Cifras preliminares
 (pr) Cifras proyectadas

FUENTE: Elaboración de la Secretaría Técnica de la Presidencia a partir de información del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda

[31.] Como resultado de la influencia negativa del proceso electoral sobre las expectativas empresariales y sobre la ejecución de la inversión pública, la inversión total del país se desplomó en el primer semestre de 2009. De hecho, durante el primer trimestre de 2009 se registró una desinversión extranjera neta de 31.7 millones de dólares, lo que estuvo asociado a cierres de empresas afectadas por la crisis económica, a la incertidumbre generada por el período electoral y a la disminución de 94.2 millones de dólares en los préstamos entre empresas de inversión directa. Por su parte, durante el período enero-mayo de 2009 la inversión pública fue de solo 188.3 millones de dólares, equivalente al 52.4% del total de la inversión programada para dicho lapso.

[32.] En cuanto a la dimensión social, la situación era igual de grave. Ya en el período 2007-2008 la pobreza había registrado un aumento significativo como consecuencia del incremento de los precios internacionales de los alimentos y de los combustibles. En el primer semestre de 2009 la situación de las familias había empeorado por el aumento del desempleo, sobre todo en las zonas urbanas del

país, que fue provocado por la disminución de la actividad económica. Desde otro ángulo, a mediados de 2009 los niveles de inseguridad y de violencia se habían incrementado de manera considerable, como resultado de la ausencia de una política integral de seguridad, del aumento del desempleo y también por el avance del crimen organizado y su creciente vinculación con las maras.

[33.] En el ámbito político, los resultados de las elecciones de enero y marzo de 2009 modificaron sustantivamente el mapa político del país, y el ambiente de extrema polarización que caracterizó la campaña electoral dejó la sensación, en ciertos segmentos de la sociedad, de que resultaría difícil concretar en el corto plazo entendimientos entre las diferentes fuerzas políticas, hecho que podría poner en riesgo la gobernabilidad democrática. También es necesario señalar que la reforma política puesta en marcha como fruto del proceso de negociación que culminó con el Acuerdo de Paz del 16 de enero de 1992, y que dio origen a un remozamiento de la institucionalidad democrática, había perdido fuerza, y algunas de las instituciones surgidas de aquel proceso registraban retrocesos significativos.

[34.] En la esfera institucional, el gobierno de la república encontró un aparato gubernamental ineficiente, centralizado, desestructurado, sin cohesión y debilitado financieramente, y por lo tanto con serias limitaciones para responder a los enormes desafíos que encara el país en el corto, mediano y largo plazo. Esta herencia pesada es producto de ejecutar durante dos décadas una política que en forma deliberada redujo la importancia del Estado en los procesos económicos, en particular, y en la sociedad, en general, y que lo reestructuró a favor de pequeños pero poderosos grupos de poder económico y político.

[35.] La respuesta del nuevo gobierno frente a la crisis fue rápida, novedosa y contundente. Apenas dieciocho días después de asumir el poder gubernamental, el presidente Mauricio Funes anunció al país la ejecución del Plan Global Anti Crisis, que tiene una duración de dieciocho meses y que aspira en el corto plazo a responder de forma inmediata al impacto de la crisis económica y en el largo plazo contribuir a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional.

[36.] El Plan Global Anti Crisis tiene como objetivos principales proteger los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo, resguardar a la población en condiciones de mayor pobreza y de vulnerabilidad de los impactos negativos

de la crisis, iniciar la construcción del Sistema de Protección Social Universal y aprovechar la coyuntura para construir políticas de estado inclusivas en materia económica y social. Asimismo comprende el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica, el respeto al estado de derecho, el saneamiento y manejo responsable de las finanzas públicas y el diseño de políticas destinadas a apoyar de forma decidida a los principales sectores económicos.

[37.] Las medidas contempladas en el Plan Global Anti Crisis se agrupan en cuatro componentes: **a)** apoyo a la producción y generación de ingresos y de empleos, **b)** construcción del Sistema de Protección Social Universal, **c)** fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas y **d)** formulación de políticas de estado para el desarrollo.

RECUADRO 1
El Salvador: Plan Global Anti Crisis (componentes y medidas)

Componentes	Medidas
Apoyo a la producción y generación de empleo	-Creación de la banca estatal para el fomento productivo
	-Creación del sistema de garantías estatales para el acceso a crédito productivo
	-Importación y distribución de fertilizantes y paquetes agrícolas a pequeños y medianos productores
	-Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
	-Ampliación y mejoramiento de servicios públicos y de infraestructura básica en los municipios de extrema pobreza severa
Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas	-Programa de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social
	-Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias
	-Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos públicos de las áreas urbanas
	-Dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos
	-Garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social
	-Eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública
-Dotación de medicamentos esenciales	

Componentes	Medidas
Fortalecimiento de las finanzas públicas	-Austeridad en el gasto público
	-Combate a la elusión y evasión fiscales, al contrabando y a la corrupción
	-Racionalización de los subsidios
	-Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
Políticas de estado	-Creación del Consejo Económico y Social
	-Creación de consejos sectoriales
	-Elaboración de políticas de estado en temas estratégicos

[38.] Para ejecutar de manera efectiva el Plan Global Anti Crisis se ha puesto en práctica una nueva forma de gestión gubernamental, particularmente en lo que respecta a la coordinación, al seguimiento y a la evaluación de las diferentes medidas que contempla. Para ello se han constituido instancias de coordinación intersectorial e interinstitucional y se cuenta con mecanismos que promoverán la participación social durante su aplicación. Así, quedarían articuladas las acciones y las intervenciones de los diferentes actores de la vida nacional (movimientos sociales, sectores empresariales, partidos políticos, gobiernos locales y ciudadanía).

[39.] La implementación del Plan Global Anti Crisis ha producido resultados favorables, sobre todo a la población más pobre y vulnerable, que ya recibe beneficios verificables en la mejora de su nivel de vida, así: **a)** la población mayor de 70 años de edad (más de 7 mil personas) que vive en los 32 municipios más pobres del país cuenta a partir de noviembre con una pensión básica de 50 dólares mensuales y recibe atención médica periódica, **b)** a las personas desempleadas se les ha extendido por un período adicional de 3 meses la cobertura del seguro social, **c)** se han generado nuevos empleos como consecuencia de la entrada en vigencia de políticas sectoriales y por la ejecución de inversión en infraestructura económica y social y **d)** las finanzas públicas se han ordenado y además se han constituido nuevas instancias institucionales de diálogo que promueven la participación de la población organizada en la formulación de las políticas públicas.

RECUADRO 2
El Salvador: Principales resultados del Plan Global Anti Crisis,
junio de 2009-febrero 2010

Componentes	Avances
<p>Apoyo a la producción y generación de empleo</p>	<p>-El sistema de garantías estatales inicia con el fondo de garantía inmobiliaria para el acceso a crédito destinado a la construcción de vivienda social (5 proyectos valorados en 8.7 millones de dólares y con una garantía de 2.9 millones de dólares)</p> <p>-Entrega de 573 824 paquetes agrícolas a 385 414 pequeños productores (por un monto de 33.3 millones de dólares) para la siembra de granos básicos. Extensión de aproximadamente 4000 títulos de propiedad de la tierra a igual número de familias</p> <p>-El 23 de noviembre inició el plan piloto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso en los municipios de San Martín y Ahuachapán, del que se verán beneficiados 650 participantes —74% mujeres, 59% hombres y mujeres jóvenes—, quienes recibirán formación laboral y trabajarán en 21 proyectos comunitarios por 6 meses y con ingreso de 100 dólares mensuales</p> <p><i>Casa para Todos:</i></p> <p>-Programa Piso y Techo: 128 viviendas mejoradas en el municipio de Guatajiagua</p> <p>-Programa Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios: Un Rancho y un Lucero, en Ahuachapán, y Los Letonas, en San Martín</p> <p>-Proyecto de Viviendas <i>In-Situ</i> inició la construcción de 40 viviendas en Atiquizaya. Hay en proceso de licitación 340 viviendas en diez municipios de Comunidades Solidarias Rurales</p> <p>-Programa de Vivienda Social-Empresa Privada: se tienen registrados 14 proyectos con 430 viviendas (por un monto de 8.56 millones de dólares). De estas se encuentran disponibles 188 viviendas, cuyo monto es de 3.0 millones de dólares</p> <p>-Programa de Vivienda Social-FSV: urbanización en proceso de licitación del proyecto Nueva Belén en San Miguel (500 viviendas) y el proyecto Gran Bretaña en San Martín (1500 viviendas)</p>

Componentes	Avances
<p>Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Comunidades Solidarias Rurales se extendió a 100 municipios de pobreza extrema severa y alta; 106 mil familias recibieron bonos de educación y de salud, equivalente a una inversión de 40 millones de dólares a diciembre de 2009 -Entrega de Pensión Básica Universal (50 dólares mensuales), a partir de noviembre de 2009, a más de 7 mil personas mayores de 70 años de edad en los 32 municipios de pobreza extrema severa -Ampliación de cobertura del Programa de Alimentación Escolar a 764 centros educativos públicos del área urbana, que ha beneficiado a 464 765 estudiantes. Ahora se atiende en el ámbito nacional a un total de 4950 centros educativos y se beneficia a 1 330 000 estudiantes -El 2 de febrero de 2010 se oficializó el inicio de la entrega de los paquetes escolares que beneficiará a 1 358 860 estudiantes de 4965 centros educativos: 179 425 estudiantes de 658 centros educativos ya han recibido uniformes, 389 663 estudiantes de 1429 centros educativos, calzado, y 1 277 244 estudiantes de 4684 centros educativos, paquetes de útiles escolares -4976 certificados de cesantía emitidos a febrero de 2010, que garantizan a los trabajadores cesantes 6 meses de atención en los servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social -El abastecimiento regional de medicamentos esenciales a las unidades de salud es de 93% y en los hospitales de 83%. En 2009, el refuerzo presupuestario para la compra de medicamentos esenciales fue de 18.5 millones de dólares -La eliminación de la cuota para acceder al sistema público de salud implicó un refuerzo presupuestario (por sustitución de cuotas) de 7.2 millones de dólares, lo que contribuyó al incremento del 40% en la demanda de servicios de salud. Asimismo: más de un millón de personas accedieron a los servicios de salud pública, hubo 22 805 egresos hospitalarios adicionales en este período si se compara con lo reportado en 2008 y se practicaron 7 mil cirugías mayores

Componentes	Avances
Fortalecimiento de las finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> -Ejecución de la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público 2009, y entrada en vigencia de la de 2010 -Aprobación, en el mes de diciembre, de la de reforma fiscal dirigida a elevar la carga tributaria mediante el combate a la evasión y elusión fiscales y al contrabando. <i>Racionalización de subsidios:</i> -Aprobación del decreto ejecutivo que amplía de forma temporal el subsidio al transporte público de pasajeros, que redujo los montos entregados de 800 y 400 dólares a 500 y 250 dólares por autobús y microbús, respectivamente -Revisión del pliego tarifario para consumo de agua potable -Preparación de propuestas técnicas para racionalizar el subsidio al gas licuado -Elaboración de propuesta de reforma integral a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
Políticas de estado	<ul style="list-style-type: none"> -Creación del Consejo Económico y Social por Decreto Ejecutivo n°. 64 del 16 de octubre de 2009 <i>Conformación y reactivación de consejos sectoriales:</i> -Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -Consejo Nacional de Energía -Consejo Nacional de Educación -Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización <i>Acuerdos estratégicos y elaboración de políticas de estado:</i> -Política de vivienda -Política de energía -Política integral de fomento de las exportaciones -Acuerdo sobre subsidio de transporte

[40.] Por otro lado, y como resultado de la política fiscal anticíclica implementada durante el segundo semestre de 2009, la inversión pública aumentó de forma considerable con respecto al primer semestre, y contribuyó a contrarrestar la caída del empleo privado. De acuerdo a cifras preliminares, la inversión pública del gobierno central durante el período junio-diciembre fue de 371.3 millones de dólares, cifra superior a la registrada en el período enero-mayo. La inversión extranjera, por su parte, aumentó de manera significativa en el segundo semestre del año: alcanzó un total de 430.7 millones de dólares al final de 2009. Esto corrobora la confianza de los inversionistas internacionales en el gobierno de la república.

GRÁFICO 8
El Salvador: Inversión extranjera directa en el país
(flujos trimestrales en millones de dólares para el año 2009)



FUENTE: Banco Central de Reserva de El Salvador

[41.] El Salvador sufrió en el mes de noviembre un desastre ocasionado por la baja presión asociada a la tormenta Ida. Este hecho causó la muerte de 200 personas y afectó de forma directa a otras 122 816. Los daños y pérdidas materiales provocados por el evento se estimaron en 314.8 millones de dólares, cifra equivalente al 1.44% del Producto Interno Bruto.

[42.] Frente a esta nueva adversidad, el Órgano Ejecutivo y los demás órganos del Estado actuaron con celeridad. El gobierno de la república diseñó y puso en marcha una estrategia de emergencia, rehabilitación y reconstrucción que se diferencia radicalmente de lo efectuado en el pasado, cuando las acciones gubernamentales ante las catástrofes se enfocaban únicamente en la fase de emergencia y no se tomaban en cuenta la prevención y el manejo de riesgos. El 7 de noviembre el gobierno de la república declaró estado de emergencia en todo el territorio nacional y el 9 de noviembre la Asamblea Legislativa declaró el estado de calamidad. Una vez decretada la emergencia el Sistema Nacional de Protección Civil, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, activó las Comisiones Técnicas Sectoriales de Protec-

ción Civil, que incluyen servicios de emergencia, de logística, de seguridad, de albergues, de infraestructura y de salud y acción científico-técnica.

CUADRO 1
El Salvador: Daños y pérdidas materiales ocasionados por la baja presión
asociada a la tormenta Ida, noviembre 2009
(millones de dólares)

Sectores	Daños	Pérdidas	Total	Público	Privado
SECTORES SOCIALES	32.5	7.1	39.7	20.9	18.8
Vivienda	17.8	0.5	18.4	0.4	18.0
Educación	9.2	1.9	11.1	11.1	-
Salud	5.5	4.7	10.2	9.4	0.8
SECTORES PRODUCTIVOS	12.5	69.9	82.4	0.7	81.7
Agricultura	4.7	37.8	42.5	0.7	41.9
Industria	0.3	15.2	15.5	0.0	15.5
Comercio	0.6	14.4	15.0	0.0	15.0
Servicios	6.9	2.5	9.4	-	9.4
INFRAESTRUCTURA	119.6	13	132.7	117.7	15.0
Agua y saneamiento	12.7	6.9	19.7	18.1	1.5
Electricidad	0.7	-5.8	-5.1	-6.6	1.5
Transporte	106.2	11.5	117.7	106.2	11.5
Comunicaciones	0.0	0.4	0.4	-	0.4
TRANSVERSALES	46.1	14.0	60.1	60.1	0.0
Ambiente	46.1	14.0	60.1	60.1	-
TOTALES	210.7	104	314.9	199.4	115.5

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, 2009

[43.] En la etapa de emergencia el Gobierno movilizó, en coordinación con la cooperación internacional, 18.3 millones de dólares en ayuda humanitaria, que comprendía ayuda en efectivo y en especie de países amigos y de agencias de

cooperación, de organismos multilaterales y regionales, de organizaciones no gubernamentales, de iglesias y otros actores de la sociedad civil, de embajadas y consulados salvadoreños. Estos recursos también incluyen, para los primeros tres meses, los fondos del Central Emergency Relief Funds y los del llamamiento internacional lanzado a través de Naciones Unidas (*Flash Appeal*). Estos recursos fueron destinados en su totalidad al manejo de albergues, a vivienda temporal (*kits* de retorno al hogar, agua y saneamiento, salud, protección) y a proporcionar ayuda alimentaria. En esta etapa se llegó a instalar hasta 132 albergues y a atender un máximo de 18 046 personas.

[44.] Las necesidades de rehabilitación y de reconstrucción han sido estimadas en cerca de 344 millones de dólares. Para dar respuesta a esta demanda la Asamblea Legislativa aprobó la reorientación de 150 millones de dólares del total de fondos del Programa Extraordinario de Inversión Social (préstamo negociado con el Banco Interamericano de Desarrollo): 11% de estos fue asignado a la emergencia y el 89% a la rehabilitación y la reconstrucción. La distribución del empréstito, según sectores, es la siguiente: 57% para infraestructura básica, 17% para los sectores sociales, 6% para lo productivo y 20% para temas transversales como la prevención y la gestión de riesgos. Para la ejecución coordinada y efectiva de estos fondos el gobierno de la república ha creado el Comité Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción.

CUADRO 2
Distribución de fondos de emergencia, rehabilitación y reconstrucción por baja presión asociada a tormenta Ida

Institución	Fase de emergencia (1)	Fase de rehabilitación y reconstrucción (2)	Total asignado (3=1+2)	Porcentaje del total
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	1 921 127	9 557 747	11 478 874	8%
Ministerio de Obras Públicas	5 000 000	70 500 000	75 500 000	50%
Ministerio de Educación	2 074 102	1 275 898	3 350 000	2%
Ministerio de Gobernación	6 587 400	6 000 000	12 587 400	8%
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	808 125	8 691 875	9 500 000	6%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	722 741	10 043 772	10 766 513	7%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	-	9 317 213	9 317 213	6%
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	-	17 500 000	17 500 000	12%
TOTAL (US \$)	17 113 495	132 886 506	150 000 000	100%
En porcentaje del total	11%	89%	100%	

[45.] Estos recursos se ejecutarán en su mayoría durante el período 2010-2011, y serán destinados a cubrir todas las necesidades de la emergencia y la rehabilitación, y también se emplearán para comenzar el proceso de reconstrucción. Es importante mencionar que parte de estos fondos será orientada a fortalecer el sistema de alerta temprana en todo el territorio nacional y a desplegar la institucionalidad que corresponde según la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que incluye una red territorial de prevención y de manejo de riesgos en cada uno de los 262 municipios del país. Otra parte servirá para la construcción de soluciones habitacionales permanentes y seguras para las familias que perdieron sus viviendas y para desarrollar la política de mitigación y reducción de riesgos.