

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Retos del nuevo gobierno: estado actual y perspectivas del crecimiento económico de nuestro país

Roberto Rubio-Fabián

En este número:

- El desempeño fiscal durante el gobierno de Francisco Flores:** Una encrucijada ineludible entre el endeudamiento, el déficit y una reforma fiscal concertada
María Eugenia Ochoa y Gloria Rodríguez p. 11
- La gestión ambiental del gobierno de Flores:** Aciertos, retrocesos y retos pendientes
Anne Germain Lefèvre y Sergio Aguiñada p. 17
- La pobreza y el empleo en el contexto de la administración Flores:** Estado del arte y desafíos para el nuevo gobierno
Rosa Inés Arrivillaga y Edgar Lara López p. 23
- La micro y pequeña empresa en la administración Flores:** Asignaturas pendientes
Hugo López p. 33
- La prolongación de la crisis del agro salvadoreño**
René Rivera p. 38
- ¿Qué hizo la administración Flores por el desarrollo local y la descentralización del estado?**
Alberto Enríquez Villacorta p. 47
- Comunicado: La FUNDE ante el nuevo gobierno** p. 53
- Noticias FUNDE** p. 55

En este número de Alternativas para el Desarrollo, varios artículos analizan lo que fue la gestión del gobierno del Presidente Flores en diversos campos del desarrollo, y desde ahí plantean algunos de los retos que deberá enfrentar el nuevo gobierno del Presidente Saca. Se hace así una somera evaluación y esbozo de retos en campos como: fiscal y endeudamiento público, MIPYMES, pobreza, mercado laboral, medio ambiente, desarrollo rural, desarrollo local, descentralización del Estado, etc. En términos generales, aunque se reconocen ciertos logros en la gestión del gobierno anterior, la evaluación de éste en dichos campos del desarrollo no deja un saldo positivo. Al contrario, la gestión de Flores dejó al país una pesada herencia e importantes restricciones al crecimiento económico y al desarrollo de nuestro país.

Este artículo de portada centra su análisis en un campo más global, en una de las variables claves del desarrollo: el crecimiento económico.¹ El análisis de los problemas del crecimiento económico² de nuestro país, y por tanto de la herencia dejada por el gobierno de Flores en este terreno, cobra hoy en día relevancia en el marco del práctico estancamiento que experimenta nuestra economía desde hace más de 8 años. Y sabemos bien que, en países como el nuestro, sin crecimiento económico no es posible el desarrollo.

En el presente artículo se trata de responder a cuatro preguntas:

¿Cuál es el comportamiento y estado actual del crecimiento económico de nuestro país? ¿Cuáles son los desafíos para el crecimiento económico bajo las circunstancias anteriores? ¿Qué está impidiendo que la economía crezca? ¿Qué hacer para que la economía crezca sostenidamente?

1. ¿Cuál es el comportamiento y estado actual del crecimiento económico de nuestro país?

En primer lugar, la economía nacional padece de un largo período de lermo crecimiento. En efecto, después de las aceptables tasas de crecimiento del primer quinquenio de los 90, en 1996 se da una fuerte contracción, alcanzando apenas una tasa del 1.8%. En 1997 la tasa de crecimiento fue de 4.2%, en 1998 del 3.5%, en 1999 del 3.4%, en 2000 del 1.9%, en 2001 del 1.5% y en 2002 del 2.3%. Por otro lado, a mediados del presente año, el Banco Central de Reserva tuvo que hacer una corrección a la baja en sus estimaciones del crecimiento para el 2004, ubicando la tasa de crecimiento de este año entre el 1.8% y 2.3%.

En segundo lugar, la economía nacional se encuentra con importantes restricciones internas, dentro de la que destaca un cuadro macroeconómico con

En el primer quinquenio de los 90 la tasa de crecimiento promedio de la deuda pública no pasaba del 7%, pero del año 2000 al 2002 esa tasa promedio subió al 22.5%; de ahí que para finales del 2003 la deuda del sector público ya alcanzaba el 45% del PIB

significativos signos de inestabilidad: el déficit comercial alcanza niveles históricos, llegando casi a representar el 20% del PIB; una variable clave de la estabilidad como es la fiscal alcanzó en 2002 un déficit del 4.5% del PIB; existen niveles relativamente altos de endeudamiento (en el primer quinquenio de los 90 la tasa de crecimiento promedio de la deuda pública no pasaba del 7%, pero del año 2000 al 2002 esa tasa promedio subió al

22.5%; de ahí que para finales del 2003 la deuda del sector público ya alcanzaba el 45% del PIB); contamos con una economía dolarizada que penaliza al sector exportador y no está jugando a favor del crecimiento. En fin, poseemos estrechos márgenes para el manejo de las principales variables macroeconómicas. Adicionalmente, el desmontaje de muchos instrumentos de política económica ha reducido aún más dichos márgenes de maniobra.

En tercer lugar, nuestra economía también enfrenta significativas restricciones externas: lenta e incierta recuperación de la economía mundial y de la economía norteamericana; tendencia alcista en el precio de ciertas materias primas (acero, petróleo, cemento, etc.), en gran parte debida a la fuerte demanda de algunos de los llamados países emergentes (India, China, Sudáfrica); la creciente y amenazante competencia China.

En síntesis, nuestra economía no ha estado creciendo –no crece– y padece de condiciones internas y externas poco favorables para su futuro crecimiento.

2. ¿Cuáles son los desafíos para el crecimiento económico de El Salvador bajo las circunstancias anteriores?

En los últimos años (1999-2003), la Inversión Bruta en nuestro país ha sido muy baja y se ha mantenido prácticamente estancada; en el período mencionado, la Formación Bruta de Capital apenas se ha mantenido en alrededor del 16% del PIB. Siendo el consumo y la inversión los principales determinantes del crecimiento, y manteniendo las exportaciones también poco dinamismo, **es de suponer entonces que las débiles tasas de crecimiento del PIB que ha experimentado la economía nacional en los últimos años (rondando el 2% anual) se ha debido fundamentalmente al consumo**, el cual a su vez es en gran medida dinamizado por las remesas familiares.

De ahí que el gran desafío a este nivel es el incrementar sustantivamente la inversión, de tal forma que podamos alcanzar tasas de crecimiento de la inversión superiores al 20% del PIB.

Hay que sentar las bases de un proceso de fortalecimiento y ampliación de nuestras capacidades productivas, hay que contar con procesos de acumulación sustantivos para poder contar con un crecimiento robusto y sostenido, hay que crecer más por inversión que por consumo.

Ahora bien, **un serio problema para hacer frente a tal desafío es el hecho de que la inversión pública se encuentra actualmente con serias restricciones y muestra signos de agotamiento.**

Después de poseer la inversión pública una tasa de crecimiento de 23.7% anual, de 2001 a 2002, ésta cayó a -2.3% en 2002-2003. Esto podría indicar que se ha dado un freno a la política de expansión de la inversión pública que traía el gobierno de Flores, y que hemos entrado a un momento contractivo de la misma. No cabe duda que las restricciones fiscales y los niveles de endeudamiento a los que hemos hecho referencia anteriormente son los principales condicionantes de ello.

Adicionalmente, tómesese en cuenta que aún en el caso que se concreten los esfuerzos de elevar la carga fiscal en los próximos años –que en su mayoría no pasan de incrementar la carga fiscal en un 1% del PIB anual (para llegar a cumplir la meta de un 15%-16% del PIB al final del quin-

Las débiles tasas de crecimiento del PIB que ha experimentado la economía nacional en los últimos años (rondando el 2% anual) se ha debido fundamentalmente al consumo, el cual a su vez es en gran medida dinamizado por las remesas familiares

queno)– los ingresos tributarios adicionales generados (aproximadamente unos \$150 millones anuales) son relativamente pequeños y totalmente insuficientes para enfrentar los gastos o inversiones que se requieren para activar un proceso de crecimiento sostenido. En consecuencia, **es muy cuestionable que en estos momentos la inversión pública pueda convertirse en el principal eje del crecimiento y la reactivación económica.**

Ciertamente, todavía se cuenta con algunos márgenes para que la inversión pública siga jugando un rol importante en la reactivación económica (implementación de muchos y significativos préstamos no ejecutados, mejoras en la coordinación y asignación de la inversión pública, mejor reorientación y articulación de ésta, descentralización, etc.). Sin embargo, tal como lo hemos anotado, **los márgenes de expansión y montos de la inversión pública son bastante reducidos para hacer frente a los actuales y enormes retos del crecimiento económico y el desarrollo nacional.**

En consecuencia, **en las actuales circunstancias y bajo las restricciones mencionadas, el eje central del crecimiento y la reactivación económica descansa en la inversión privada.** Pero resulta que en los últimos años la inversión privada ha experimentado un pobre dinamismo, y ha sido más

bien la inversión pública la que ha venido sosteniendo el poco crecimiento que hemos tenido; mientras que el pobre desempeño de la inversión privada es una de las causas del largo y débil crecimiento que ha experimentado nuestra economía. Por tanto, para enfrentar nuestros problemas de falta de crecimiento y encontrar los motores de la reactivación económica, será fundamental identificar las causas por las que la inversión privada no ha venido presentando mayores signos de dinamismo, así como formular propuestas que contribuyan a la activación y expansión de la misma. Estas son las interrogantes que intentaremos responder en los dos apartados que nos restan.

3. ¿Qué está impidiendo que la inversión privada crezca y se reactive nuestra economía?

En términos generales, **los factores que explican el débil dinamismo de la inversión privada en nuestro país son**

En los últimos años la inversión privada ha experimentado un pobre dinamismo, y ha sido más bien la inversión pública la que ha venido sosteniendo el poco crecimiento que hemos tenido

diversos y múltiples y, por ende, todo intento de reactivarla requiere de complejas y variadas intervenciones: estructura productiva funcionando con altos costos de producción, sobre todo en energía; estructuras de mercado poco competitivas y que dificultan el acceso a nuevos inversionistas o facilitan el desplazamiento de los existentes;

inversiones de bajo valor agregado y baja productividad; pobres economías de escala; un esquema monetario dolarizado que no favorece las exportaciones y restringe los movimientos de cintura de las finanzas públicas; equivocadas políticas en torno al rol del Estado y el mercado; ausencia de sistemas amplios de incentivos; miles de inversionistas morosos que ya no son sujetos de crédito; una economía mundial poco activa y crecientemente competitiva; altos niveles de pobreza y de desigualdad económica y social; bajo desarrollo tecnológico y ausencia de sistemas de innovación, etc.

También están jugando en contra de la activación de la inversión privada otros factores no económicos, como la inseguridad jurídica y ciudadana, los altos niveles de delincuencia, la falta de credibilidad en las instituciones y la deficiente calidad de éstas, bajos niveles educativos, escasez de mano de obra calificada, etc.

La experiencia reciente nos indica que varios de los principales factores de estímulo a la inversión privada que se impulsaron durante la gestión del ex Presidente Flores no fueron suficientes o no jugaron adecuadamente su rol. Entre ellos, la baja de las tasas de interés por medio de la dolarización; la

La experiencia reciente nos indica que varios de los principales factores de estímulo a la inversión privada que se impulsaron durante la gestión del ex Presidente Flores no fueron suficientes o no jugaron adecuadamente su rol

expansión de la inversión pública, en especial en construcción y mejoras de carreteras; la puesta en marcha de algunos programas de apoyo focalizado a las PYMES; el soporte y subsidios encubiertos dados a las operaciones de la gran empresa, especialmente a las comerciales y financieras, etc. Tampoco fue suficiente para la reactivación de la inversión privada cierta expansión del consumo y el incremento de las remesas familiares,

el contar con un entorno macroeconómico relativamente estable, el contar con niveles aceptables de liquidez y disponibilidad de fondos, así como la existencia de cierta estabilidad social y política, etc.

Si todos esos factores no han sido suficientes para despertar el dinamismo de la inversión privada, ¿qué ha faltado entonces?, ¿qué hay que hacer para que la inversión privada se dinamice y contribuya a la tan necesaria reactivación de nuestra economía? La respuesta no es una sola ni es fácil, ni pretendemos analizarla en detalle en este artículo. Sin embargo, sí podemos contribuir a la respuesta de tales interrogantes, analizando algunos factores adicionales, poco considerados o estudiados, que están obstaculizando la dinamización de la inversión privada y el crecimiento de nuestra economía. Este es el propósito de nuestro último apartado.

4. ¿Qué hacer para que la inversión privada se dinamice y crezca sostenidamente nuestra economía?

No cabe duda que una respuesta completa a la pregunta que encabeza este apartado requeriría abordar como mínimo todos aquellos factores mencionados que frenan la dinamización de la inversión privada y la reactivación de nuestra economía. Por tanto, para el logro de esto será importante mantener o desarrollar variables como el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la estabilidad social y política, bajas tasas de interés, niveles aceptables de liquidez, acompañamiento de inversión pública, importantes dotaciones de infraestructura, etc. Sin embargo, **queremos destacar cuatro factores que han sido poco tomados en cuenta, que están frenando nuestro crecimiento**, y que todo intento de reactivación de la economía nacional debería seriamente considerar:

- La desarticulación sectorial del aparato productivo
- La desarticulación de las estructuras empresariales
- La desarticulación espacial o territorial de la economía
- La desarticulación regional

Valga aclarar que no pretendemos responder a la pregunta de “cómo hacer” cre-

cer la inversión privada y/o reactivar nuestra economía, sino simplemente identificar el “qué hacer” para que crezca y se reactive.

La desarticulación sectorial y la búsqueda de la integración intra e inter sectorial

Los análisis de la Matriz de Insumo-Producto (MIP) realizados en nuestro

país³ muestran los bajos niveles de articulación o encadenamiento existente dentro de la economía nacional: 48.9% de los sectores productivos posee encadenamientos débiles, 35.6% posee encadenamientos relevantes, mientras que los sectores con mayor dinamismo y capacidad de arrastre solamente representan el 15.6% del total. Entre estos últimos sectores están: la caña de azúcar, los productos de molinera y panadería, otros productos alimenticios, textiles y artículos de materiales textiles confeccionados (excepto

prendas de vestir), papel, cartón y productos derivados, química de base y elaborados, y productos de la refinera de petróleo.

Valga traer a cuenta que **estos últimos sectores con mayores articulaciones no han sido los sectores más considerados en los programas y acciones**

Será importante mantener o desarrollar variables como el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la estabilidad social y política, bajas tasas de interés, niveles aceptables de liquidez, acompañamiento de inversión pública, importantes dotaciones de infraestructura, etc.

de competitividad. Así, por ejemplo, los sectores que actualmente abarca el programa de competitividad son aquellos vinculados a las actividades de: apicultura, plantas, flores y follaje, café, pesca, confección, metalmecánica, artesanías, turismo y comunidad de emigrantes.

Por otro lado, **la contribución a la economía nacional de los sectores más dinámicos es mínima** (representan el 7.3% del PIB 2001) y ninguno se ubica entre los diez principales sectores de la economía nacional; mientras que las principales exportaciones del país tienen encadenamientos o coeficientes técnicos muy bajos: más del 60% de la oferta exportable proviene de sectores con coeficientes técnicos menores a 30% (maquila, café oro, entre los más importantes).⁴

En consecuencia, a nuestro entender, **la dinamización de la inversión privada, la reactivación económica, el crecimiento económico sostenido de nuestro país, requieren de una apuesta explícita por los sectores estratégicos de mayor encadenamiento (coeficiente superior a 50%) y mayor capacidad de exportación** (química de base, productos metal-mecánicos, azúcar, productos de caucho y plástico, maquinaria, equipos y suministros, etc.). Hay

que destacar que la mayoría de estos productos tienen potencial exportador hacia los Estados Unidos, y a su vez disponen (en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) o dispondrán (dentro del CAFTA) de cero aranceles para su entrada al mercado norteamericano.

En consecuencia, una de las cosas que se necesitan para impulsar la inversión privada y el crecimiento económico nacional es **la reorientación de las políticas y programas de competitividad y de exportación.**

La desarticulación y concentración empresarial y la necesidad de una apuesta estratégica por el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas

Las grandes empresas concentran la mayor producción de valor agregado, acaparan los sectores más rentables, poseen las mayores ganancias, controlan importantes circuitos del mercado, disponen de los mejores espacios de exportación y conexión con el mercado internacional

La economía de El Salvador se caracteriza por una excesiva concentración y desarticulación empresarial. Las grandes empresas concentran la mayor producción de valor agregado, acaparan los sectores más rentables, poseen las mayores ganancias, controlan importantes circuitos del mercado, disponen de los mejores espacios de exportación y conexión con el mercado internacional, tienen la mayor capacidad de organización y de negociación, etc. Mientras que las pequeñas y medianas empresas,

además de no disponer de las anteriores ventajas y condiciones favorables, se encuentran poco articuladas a las grandes empresas (valga destacar el bajo nivel de subcontrataciones y funcionamiento de cadenas) y muy poco articuladas entre sí.

La desarticulación y concentración empresarial ha limitado seriamente la incorporación a la dinámica económica nacional del enorme y valioso potencial productivo que disponen las numerosas y extendidas pequeñas y medianas empresas. Esto ha sido y viene siendo una importante limitante para la dinamización de la inversión privada y, por ende, un significativo freno al crecimiento de la economía nacional.

En consecuencia, la activación de la inversión privada, y la reactivación del crecimiento económico deben pasar por una integración empresarial –de la grande con las pequeñas y medianas empresas, y de las pequeñas y medianas empresas entre sí⁵–, así como por una desconcentración empresarial, especialmente en el campo del control de los procesos y recursos que acompañan el desarrollo de las cadenas productivas. **No nos cabe duda que la dinamización de la inversión privada y el crecimiento económico sostenido del país demanda e implica una apuesta estratégica por las pequeñas y medianas empresas,** como un eje central

No nos cabe duda que la dinamización de la inversión privada y el crecimiento económico sostenido del país demanda e implica una apuesta estratégica por las pequeñas y medianas empresas

de acumulación y despliegue de la inversión nacional.

La desarticulación y concentración espacial de las inversiones y la integración territorial de la economía nacional

En nuestro país existe una excesiva concentración territorial de los recursos, así como de

las facilidades y oportunidades de inversión. Extensas e importantes regiones del país están marginadas y excluidas de las dinámicas económicas nacionales e internacionales. En los últimos tiempos, varios documentos han dado cuenta de las grandes disparidades territoriales que existen en el país.⁶ Estos documentos resaltan los enormes desequilibrios territoriales en variables como: acceso a servicios básicos, dotación de infraestructura, niveles de pobreza, inversiones privadas y públicas, impuestos, producción de valor agregado, empleo, ingresos, etc.

Valga señalar que la concentración geográfica o territorial existente en El Salvador, la excesiva concentración espacial y empresarial de las facilidades y oportunidades de inversión “han contribuido a saturar y afectar la rentabilidad de los actuales espacios de inversión, al tiempo que contribuyen a vaciar de facilidades y oportunidades a miles de potenciales inversionistas desplegados en todo el territorio nacional. Mientras, la concentración em-

presarial ha limitado seriamente la incorporación a la dinámica económica nacional del gran potencial productivo que disponen las numerosas y extendidas pequeñas y medianas empresas. De acá surge una de las causas internas de la debilidad de nuestro crecimiento: la falta de integración de la mayoría de territorios y de la mayoría de productores a la economía nacional. Por ello, **uno de los principales objetivos para dinamizar la inversión privada y lograr un crecimiento vigoroso debe ser el desatar las energías productivas en los territorios**, tanto para las grandes como, en especial, para las pequeñas y medianas empresas, tanto para los grandes proyectos regionales como para los pequeños y medianos proyectos locales. En fin, para que nos encaminemos a un crecimiento robusto y sostenido hay que saber despertar todas las potencialidades productivas territoriales –hoy en su mayoría dormidas–, saber articularlas a los grandes proyectos y apuestas productivas nacionales o regionales, así como saber orientarlas bajo una estrategia y rumbo compartido de Nación”.⁷

Una forma de hacer reactivar y **hacer crecer la economía es a través de una estrategia de reactivación y desarrollo nacional a partir de la activación de apuestas de inversión regional**. Esto requiere de la intervención del Estado y de la descentralización de la inversión pú-

blica, así como el despliegue territorial de la inversión privada, apoyada en un adecuado sistema de incentivos.

En muchos de las regiones del país se encuentran importantes oportunidades de inversión, tanto en la producción agropecuaria primaria, la agroindustria, productos étnicos, productos especiales y productos orgánicos para exportación, como en otros rubros como el turismo, la artesanía, así como las posibilidades de encadenamiento a grandes proyectos de inversión pública (como lo es el futuro

puerto de La Unión, o lo podrá ser el desarrollo agropecuario y agroindustrial del Río Grande de San Miguel, o el desarrollo de una zona o corredor de servicios logísticos y exportación limpia en la región sur-central del país, etc.).

Bajo el marco anterior, **es clave contar con una buena política de captura de inversión externa directa**, la cual

pueda adicionalmente basarse en las “nuevas” ventajas competitivas que posee el país y la región respecto a otras zonas del mundo: las temporales y espaciales, las de horario y distancia (ventajas importantes sobre China respecto al acceso al mercado norteamericano).

La desarticulación regional y la apuesta por una zona de conectividad mundial

La región centroamericana se encuentra bastante desarticulada, tanto en lo

que se refiere a espacios de inversiones complementarias, espacios de cooperación, coordinación de políticas públicas, institucionalidad regional, etc. Un aspecto fundamental a resaltar dentro de los rasgos de desintegración regional es la falta de visiones y estrategias de desarrollo comunes. Centroamérica carece de estrategia y visión regional.

Ya muchos lo han dicho: en el actual mundo globalizado y competitivo los países centroamericanos deben integrarse si quieren tener algún futuro dentro del mismo. **La dinamización de la inversión privada y la reactivación de nuestra economía necesitan del espacio regional, y éste necesita de estrategias y visiones compartidas de desarrollo.** Sin este espacio, y sin tales estrategias y visiones compartidas, nuestro país tendrá serias dificultades para crecer de manera sostenida.

Es por ello que **hay que contar con una apuesta regional de desarrollo**, y tratar de promoverla en el resto de países centroamericanos. Una apuesta viable y con perspectiva puede ser el aprovechar la ubicación geográfica de la región, de cara a poder convertir a Centroamérica en una zona de alta conectividad mundial, en un puente internacional de distribución de bienes y servicios, todo ello en un contexto de firme preservación de los ecosistemas y de marcado respeto de los derechos laborales.

En conclusión, los factores que están limitando que la inversión privada juegue un rol más activo y que la economía

nacional se reactive de manera sostenida son muchos y complejos. Sin embargo, las políticas públicas o privadas que se impulsen para hacer frente a los problemas de crecimiento económico que padece nuestro país no pueden dejar de lado los serios y profundos problemas de desarticulación que poseen las estructuras productivas sectoriales, empresariales, territoriales y regionales. Solamente integrando sectores, empresas, territorios y países podremos alcanzar un sólido y sostenido crecimiento de la economía salvadoreña.

Notas

- ¹ Este artículo está basado en una ponencia que presentó el autor en un foro permanente de reflexión y análisis que patrocinan la Fundación Ebert de Alemania y FLACSO de El Salvador.
- ² No se trata por tanto de un análisis del desarrollo, dado que, como lo plantea la FUNDE, el desarrollo es un proceso multidimensional, donde el crecimiento es sólo una de sus dimensiones.
- ³ MOCECA, BCR.
- ⁴ Datos basados en informaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador, y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- ⁵ No hay que olvidar que la denominada Revolución Industrial en Inglaterra fue posible gracias a la articulación de las grandes industrias líderes (metalurgia, textil), a una extensa red de pequeñas y medianas empresas. Algo semejante sucedió con el conocido potencial exportador de los países del sud este asiático.
- ⁶ Se destacan cuatro documentos: Acciones Territoriales del Plan de Nación (1999) y Acciones Iniciales del Plan de Nación (2000), elaborados por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND); el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, elaborado por la empresa consultora española IBERINSA, bajo responsabilidad del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (2003); y el Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003, realizado por el PNUD de El Salvador (2004).
- ⁷ Rubio, Roberto, La Prensa Gráfica, 12 de julio de 2004.