

Contenido

1. ¿Por qué no crece nuestra economía?

Roberto Rubio-Fabián

10. ¿Crecimiento o desarrollo en el agro salvadoreño?

René Rivera Magaña

Boletín de Prensa

18. El CAFTA, una realidad a ser abordada adecuadamente

FUNDE-INICIATIVA CID

Boletín de Prensa

19. Carta abierta de la II Cumbre Iberoamericana por la descentralización del Estado y el desarrollo local

21. Discurso de la representante de alumnas y alumnos en el acto de clausura del Diplomado en desarrollo local y descentralización para comunicadores y comunicadoras sociales

Aura Cecilia Jarquín Castro

22. NOTICIAS FUNDE

FUNDE

Julio Ramírez
PRESIDENTE

Roberto Rubio-Fabián
DIRECTOR EJECUTIVO

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Enríquez Villacorta
COORDINADOR

René Rivera Magaña

Roberto Rubio-Fabián

¿Por qué no crece nuestra economía?

Roberto Rubio-Fabián

Preocupación y búsqueda en torno a los problemas del crecimiento de la economía nacional

Sabido es que nuestra economía lleva ya muchos años sin levantar cabeza. Las evidencias empíricas muestran que la economía salvadoreña ha venido presentando desde hace casi diez años bajas tasas de crecimiento. Un crecimiento débil, vegetativo en cualquier caso, pues en todos esos años apenas ha venido superando la tasa de crecimiento de la población. Esta tendencia se ha presentado con mayor claridad a partir del año 2000: en 1999 la tasa de crecimiento del PIB fue de 3.1%, en el 2000 de 2%, en el 2001 de 1.7%, en el 2002 el 2.1%, en el 2003 el 2%, y el año pasado, 2004, apenas del 1.5%.¹

Ese desnutrido crecimiento ha ido acompañado de falta de creación de empleo e inversiones.² La economía, el empleo, la productividad, los salarios y la inversión no vienen creciendo en los últimos años o casi no lo hacen y sin embargo sí lo vienen haciendo los precios y con ello el costo de la vida. Circunstancias que han venido colocando a El Salvador, desde

principios de este siglo, en el sitio de uno de los países con más bajas tasas de crecimiento económico del continente, y uno de los países más caros de la región.

Tan prolongada y delicada situación económica viene levantando cada vez más las preocupaciones de muchas instituciones y personas. Cada vez más se extiende el convencimiento de que el actual modelo o esquema de crecimiento se está agotando o ya está agotado (prefiero hablar de esquema, para evitar la carga de prejuicios o posicionamientos ideológicos que conlleva la palabra “modelo”). De ahí que hoy en día surgen con fuerza dos interrogantes claves: ¿Por qué la economía ha dejado de crecer y por qué no crece? ¿Qué podemos hacer para que nuestra economía se reactive y crezca sostenidamente?

Tales interrogantes llaman más la atención y curiosidad porque el debilitamiento del crecimiento económico se da en un momento en que la economía internacional no anda tan mal, las remesas crecen, el dinero abunda, no hay grandes inestabilidades políticas o sociales, ni críticos desequilibrios macroeconómicos.

Una estructura productiva interna que no aprovecha adecuadamente las ventajas del alza de precios de las materias primas en el mercado mundial, y más bien carga con sus desventajas, a causa de su baja capacidad exportadora y alta capacidad importadora.

En tal contexto preocupante y curioso de búsqueda, se ha iniciado un proceso de análisis y formulación de propuestas por parte de algunas instituciones reconocidas en el país. Éstas se vienen reuniendo desde hace algunos meses, tratando de dar una respuesta conjunta a aquellas interrogantes. Este esfuerzo ciudadano, autodenominado Iniciativa El Salvador 2024 (Iniciativa ES 24), y del que la FUNDE forma parte, no sólo busca analizar las razones y factores que están bloqueando nuestro crecimiento, sino que también pretende formular un entendimiento básico sobre las políticas y medidas que hay que impulsar, tanto en el corto como en el largo plazo (al 2024), para salir del entrapamiento económico en el que nos encontramos; políticas y medidas que formen parte de una nueva estrategia de crecimiento. Dicha Iniciativa está conformada por ANEP, FUSADES, FUNDE, PNUD y la Comisión Nacional de Desarrollo (CND).

En este artículo queremos exponer algunos de los principales análisis que se han venido expresando y debatiendo al interior de la Iniciativa ES 24, respecto a las razones de la prolongada falta de crecimiento de nuestra economía. Los análisis que acá se presentan son opinión del autor, y aunque retoman la mayoría de los planteamientos sostenidos por las otras instituciones participantes de la Iniciativa, así como algunos de sus entendimientos básicos, no necesariamente reflejan las opiniones conjuntas de las mismas.

En torno a la interrogante del porqué no crece la economía han girado varios análisis y explicaciones. He aquí algunos de ellos.

Los obstáculos al crecimiento sostenido de nuestra economía hay que buscarlos sobre todo hacia adentro más que hacia fuera

Sin negar en absoluto su importancia, el escenario internacional no puede ser un factor explicativo central de nuestra prolongada falta de crecimiento económico. Por un lado, el período de más bajo crecimiento experimentado por la economía salvadoreña (2000-2004) más bien corresponde con un período de cierta recuperación de la economía mundial. Recuperación que por cierto explica en parte la mejora de las tasas de crecimiento de la mayoría de las economías latinoamericanas. El escenario internacional desde el 2000 podría ser un factor explicativo del crecimiento pero no de la falta del mismo.

Por otro lado, la recuperación del escenario internacional y la expansión del comercio mundial se vienen manifestando en un alza del precio de las materias primas. Esta situación, aunque nos ha beneficiado desde el punto de vista de la mejora del precio de algunas de nuestras exportaciones, sobre todo agrícolas como el café, ha sido negativa desde el punto de vista del alza del precio de importaciones como el petróleo y el acero. Ahora bien, sin negar el impacto adverso que tiene el alza de estos insumos claves para el crecimiento de la economía nacional, el hecho es que el problema reside sobre todo en los rasgos de la estructura interna de la economía salvadoreña. Una estructura productiva interna que no aprovecha adecuadamente las ventajas del alza de precios de las materias primas en el mercado mundial, y más bien carga con sus desventajas, a causa de su baja capacidad exportadora y alta capacidad importadora. Un terremoto es ciertamente inevitable, como lo es para nosotros el alza en el precio del petróleo. Sin embargo, un terremoto de 7 o más grados en Japón, con estructuras internas más adecuadas, no causa los mismos daños que el mismo terremoto en nuestro país. A causa de sus estructuras internas más vulnerables, terremotos o altos precios de petróleo tendrán siempre mucho mayores impactos.

Si el escenario internacional no es, por lo menos en estos momentos, un factor central explicativo de la debilidad de nuestro crecimiento, habrá que profundizar en búsqueda de factores explicativos internos.

Un primer obstáculo: niveles de inversión y ahorro bajos, inversiones ineficientes y caras

Sí la economía salvadoreña no crece es porque sus niveles de ahorro e inversión son bajos. La tasa de inversión, al menos en la historia reciente, se ha mantenido girando apenas alrededor del 15% del PIB; desde el año 2000 la tasa de formación bruta de capital se ha mantenido prácticamente estancada en el 16% del PIB. Una situación semejante sucede con la tasa de ahorro: desde hace 35 años, la tasa de ahorro de nuestra economía no supera el 20% del PIB (excepción hecha del año 1977 donde la tasa de ahorro se aproximó al 25% del PIB).³

En consecuencia, es menester preguntarse ¿por qué los niveles de inversión son bajos, sobre todo en los últimos años? Entre las principales razones económicas (que van más allá de razones no económicas como la inseguridad jurídica, la violencia, la incertidumbre política, la debilidad de las instituciones, etc.) podemos encontrar los altos costos de funcionamiento o de producción de las inversiones. Invertir en El Salvador resulta relativamente caro.

Un estudio reciente del BCR, al cual tuvieron acceso las instituciones participantes de la Iniciativa, concluía que “con el fin de aumentar la eficiencia y la productividad en

los sectores expuestos a la competencia, se debe contener el incremento de precios de los sectores no comercializables”.⁴ La evidencia empírica de dicho estudio constata que el sector de bienes no comercializables o no transables (el estudio hace referencia sobre todo a los servicios de telecomunicaciones, transporte, energía eléctrica, servicios de gobierno, bienes raíces.), es poco eficiente y funciona con altos costos de producción... pero es muy eficiente para trasladar sus costos a los sectores productores de bienes transables o comercializables (en buena parte debido a la falta de competencia)⁵. Así, los altos costos y

precios de los ineficientes servicios o de los sectores no comercializables⁶ se trasladan con facilidad a sectores comercializables, que al emplear un buen porcentaje de estos servicios como insumos intermedios (cerca del 17% de los mismos), ven seriamente incrementados sus costos de producción. En fin, la inversión en los sectores productores de servicios es poco eficiente, y la inversión en los sectores comercializables se vuelve cara. Esta es una de las

razones por las cuales la economía nacional encuentra dificultades para crecer.

Adicionalmente, las inversiones nacionales no pueden compensar de manera adecuada los altos costos que reciben de los sectores productores de servicios no comercializables, a través de la creación de externalidades positivas. Así por ejemplo, las inversiones nacionales no disponen de programas de investigación y desarrollo tecnológico del que puedan echar mano, ni de programas amplios de información y gestión de mercados, ni de mercados desarrollados de capitales, ni mayor acceso a capitales de riesgo, etc.



Siguen los obstáculos: uso y destino inadecuado de los pocos ahorros e inversiones

Por otro lado, aunque el ahorro y la inversión son relativamente bajos, un problema adicional reside en el uso y destino que tienen los mismos. Es decir que la economía nacional no sólo tiene bajas tasas de ahorro e inversión, sino que también se ahorra e invierte inadecuadamente.

En el caso del ahorro, aunque la tasa de ahorro nacional no es muy elevada (como lo mencionamos antes, no ha sabido superar el 20% del PIB), el problema reside también en su naturaleza y destino. Por un lado, la naturaleza del ahorro es fundamentalmente externa,⁷ es decir, hay poco ahorro interno. Por otro lado, el ahorro (externo o interno) se canaliza sobre todo al consumo más que a la inversión. Correlativo a ello, el ahorro financiero disponible tiene problemas para convertirse en ahorro productivo, es decir en transformarse en inversiones. Estas dificultades se ven expresadas en algunos aspectos del funcionamiento de bancos y de las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Los bancos, de hecho, captan importantes sumas de ahorro financiero dentro del país; su problema no es tanto la falta de éste como de colocar esos ahorros. Es decir que su problema, vaya paradoja, es que tienen mucho dinero y pocos espacios para asignarlos internamente. Por ello no es casual que los bancos salvadoreños estén destinando muchos fondos o ahorros hacia el exterior, especialmente hacia inversiones en países centroamericanos (las mayores tasas de interés pagadas en estos países es otro motivo de la exportación de capitales).

Mientras las AFP, poseen importantes sumas de ahorro financiero forzado, pero su destino es poco o nada productivo, dado que se suelen colocar cómodamente en bonos del Estado salvadoreño. O sea que parte importante del ahorro nacional no se está orientando directamente a la inversión. Una de las principales fuentes de ahorro interno

de El Salvador, como son los fondos de pensiones, no está contribuyendo adecuadamente al crecimiento económico.

Poca fecundidad de las Inversiones

En el caso de la inversión pasa algo parecido a lo descrito con el ahorro. Los niveles de inversión no sólo son bastante bajos, sino que buena parte de la poca inversión que se lleva a cabo no se invierte bien.

Un porcentaje importante de las inversiones en El Salvador no tiene usos y destinos adecuados, y se está canalizando hacia actividades poco o nada fecundas, que más bien tienden a estimular el consumo que a la inversión. En un recorrido panorámico de las inversiones realizadas en El Salvador en los últimos años, más allá de las inversiones en maquila, algunos rubros de exportación no tradicional, recompra de inversiones en telecomunicaciones y distribución de energía eléctrica, o modernización del sistema financiero, destacan las inversiones en servicios poco fecundos: gasolineras, centros comerciales, restaurantes, talleres, distribuidoras de vehículos, etc.

Ahora bien, sin dejar de reconocer la importancia que pueda jugar este último grupo de inversiones, la mayoría de ellas se caracteriza por utilizar poca mano de obra, generar poco valor agregado, poseer bajos niveles de productividad, presentar altos coeficientes de importación, estar más vinculados a las dinámicas del consumo que a las de inversión, y tener pobres encadenamientos hacia delante y hacia atrás con el resto de la economía nacional.

También en los últimos años se destacan las inversiones en servicios o en sectores no comercializables (muchos de los cuales incluyen al grupo de inversiones antes mencionadas) los cuales, como lo hemos mencionado anteriormente, son poco eficientes, trabajan con altos costos de producción, y las estructuras monopólicas de sus mercados les permiten trasladar con relativa facilidad sus altos costos a los sectores comercializables.

Valga también señalar que las inversiones en el sector servicios o de no comercializables han sido las inversiones

más dinámicas en los últimos 15 años, junto con las inversiones en maquila. Ahora bien, los estudios del PNUD aportados a los debates al interior de la Iniciativa ES 24, apuntan a que estas inversiones más dinámicas son las que menos han presentado y presentan eslabonamientos fiscales y productivos. Así, solamente las ramas económicas de la agroindustria y la manufactura han tenido una contribución a la recaudación de impuestos indirectos superior al 10%; la contribución de sectores que han presentado mayores dinamismos como electricidad, construcción, transporte y comunicaciones, servicios financieros, comercio y restaurantes, y otros servicios, no ha superado el 10% de dicha recaudación tributaria.

Respecto a los eslabonamientos productivos, un problema para el crecimiento de la economía salvadoreña resulta del hecho que las inversiones más dinámicas de los últimos años, son las que poseen menor capacidad de jalonamiento de otras actividades o ramas económicas.⁸ Así por ejemplo, la misma fuente muestra que las ramas de la economía que han experimentado las mayores tasas de crecimiento entre 1990 y 2003 (como la maquila, las comunicaciones, los servicios financieros), son ramas que presentan débiles encadenamientos productivos.

Lo mismo ha pasado con el sector exportador, donde las ramas más importantes y dinámicas se encuentran entre las de más bajos coeficientes de encadenamiento hacia delante o hacia atrás: “aparte de la estructura concentrada del sector exportador, otra de las dificultades que presenta ésta es que los sectores que exportan más de 50% de toda la producción exportable (maquila y café oro) poseen bajos niveles de articulación con el resto de la economía; ambos sectores se comportan sobre todo como oferentes de productos para el consumo final y utilizan muy pocos insumos intermedios del resto de sectores.”⁹

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 ...

Esta situación ha contribuido a esculpir otro de los obstáculos que afectan el crecimiento sostenido de nuestra economía: la desarticulación sectorial del aparato productivo.

Otros frenos al crecimiento: la desarticulación empresarial y territorial de la economía

A la desarticulación sectorial del aparato productivo se le suman la desarticulación empresarial y territorial de la economía. En lo que concierne a la desarticulación empresarial, tal como lo analizamos en otra ocasión “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 han 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.”¹⁰

Otro freno al crecimiento económico nacional es la desarticulación territorial de nuestra economía. En efecto,