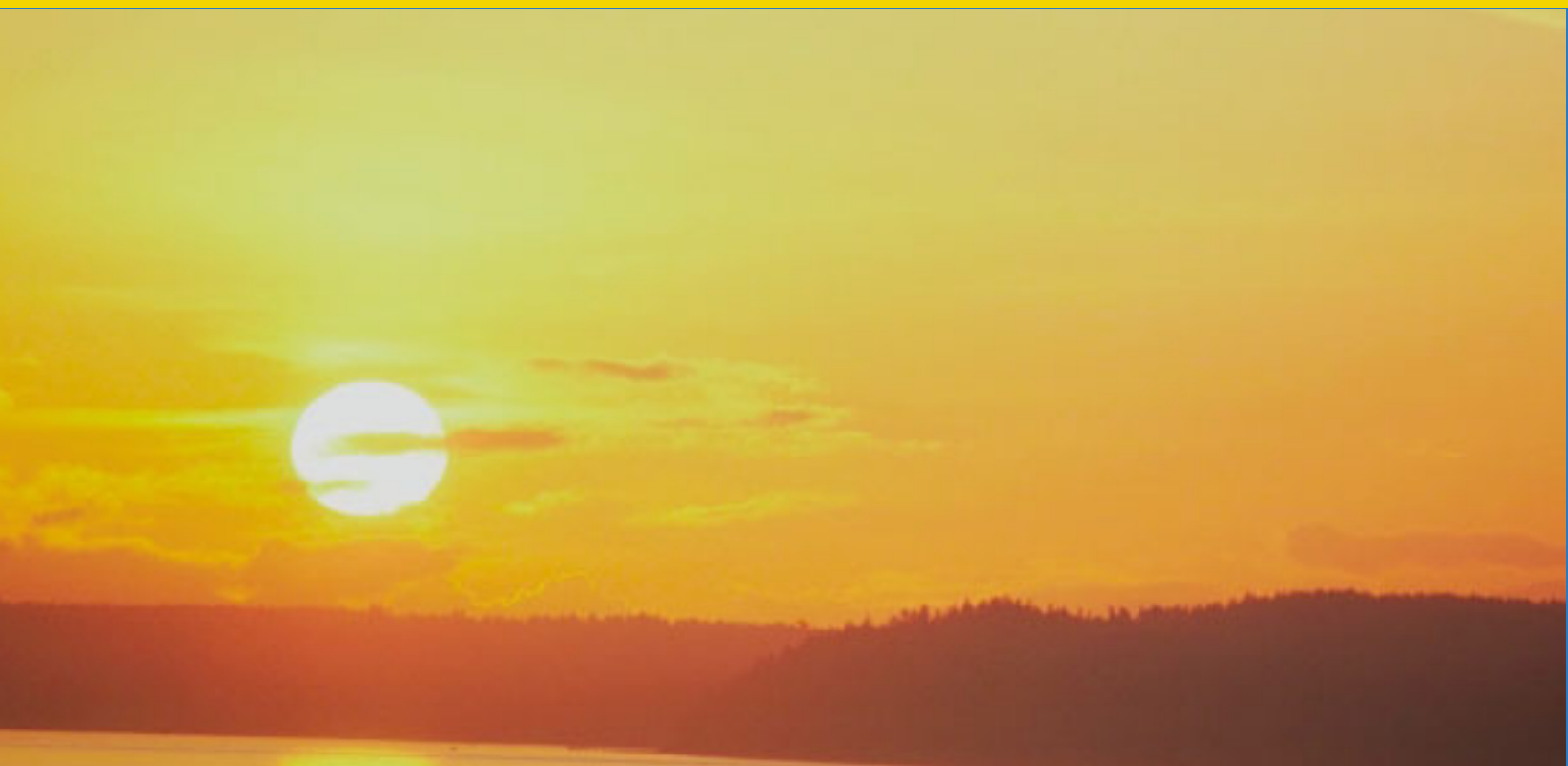


Informe No. 26238-SV

El Salvador

Creciendo en el Nuevo Milenio



REPÚBLICA DE EL SALVADOR MEMORANDO ECONÓMICO SOBRE EL PAÍS

Departamento de América Central
Región de América Latina y el Caribe



BANCO MUNDIAL

Informe No. 26238-SV

**REPÚBLICA DE EL SALVADOR
MEMORANDO ECONÓMICO SOBRE EL PAÍS**

16 de diciembre de 2003

**Departamento de América Central
Región de América Latina y el Caribe**



Documento del Banco Mundial

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

(Tipo de cambio vigente el 10/4/2001)

Unidad monetaria = Colón
1 dólar de EE.UU. (US\$) = 8.75 colones

AÑO FISCAL
Enero 1 – Diciembre 31

Vicepresidente:	David de Ferranti
Director Dept Geogr:	Jane Armitage
Director Sectorial:	Ernesto May
Economista Leader:	Felipe Jaramillo
Gerente del Proyecto:	J. Humberto López

EL SALVADOR

MEMORANDO ECONÓMICO SOBRE EL PAÍS

ÍNDICE

1. INTRODUCCION.....	4
2. EL SALVADOR DURANTE LOS AÑOS 1990.....	5
3. EL CAMINO POR RECORRER.....	13
4. LAS CONDICIONES PARA LAS INVERSIONES EN EL SALVADOR: ¿AUN QUEDA TRABAJO POR REALIZAR?.....	21
5. EL SISTEMA DE INNOVACION DE EL SALVADOR,¿EN QUE LUGAR SE UBICA Y CUALES SON LAS OPCIONES EN MATERIA DE POLITICAS?.....	26
6. EL COMERCION EN EL SALVADOR.....	31
7. EL CAPITAL HUMANO Y EL CRECIMIENTO.....	37

Reconocimientos

El presente informe fue redactado por un equipo encabezado por Humberto López (PRMPR), el cual estuvo compuesto por Andreas Blom (LCSHE), Jorge Camacho (LCC2C), Paulo Correa (LCSFR), Felipe Jaramillo (LCC2C), Lorenzo Costantino (LCSFR), Eric Palladini (LCSFR), Patrick Kann (LCSFR) y Martha Delgado (Asesora). La asistencia para la Elaboración de Documentos fue proporcionada por Marlene Sims (LCC2C) y Ana Guzmán (LCC2C). Los comentarios brindados por el personal del Banco Mundial y funcionarios del Gobierno fueron de enorme utilidad para el equipo. Nos gustaría agradecer de manera especial a nuestros colegas Revisores Norman Loayza (DECRG) y Luis Guasch (LCSFP), así como al anterior Asesor Principal de El Salvador para la oficina de Directores Ejecutivos, Roberto Siman.

EL SALVADOR

MEMORANDO ECONÓMICO SOBRE EL PAÍS

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El último Memorando Económico sobre el País (MEP) para El Salvador se completó en 1995. En dicho Memorando se revisaron los obstáculos que interferían con un crecimiento económico más rápido en el país y se proponía un programa de acción para pasar a una nueva etapa de desarrollo. Sin embargo, los años posteriores al Memorando fueron testigos de una drástica desaceleración del crecimiento del PIB: este crecimiento, que había promediado casi un 6% anual en 1990-1995, fue inferior al 3% anual en el período 1996-2001. La desaceleración en el crecimiento se reflejó directamente en la evolución de la pobreza, que después de haber disminuido 12 puntos porcentuales en la primera mitad del decenio, bajó sólo 6 puntos porcentuales en la segunda mitad.

1.2 Esta reducción en las tasas de crecimiento se produjo a pesar de la impresionante transformación económica y las prudente políticas macroeconómicas aplicadas en el país. En el decenio pasado, los gobiernos sucesivos habían realizado importantes esfuerzos de estabilización y modernización. Las reformas estructurales incluyeron la liberalización del comercio, el fortalecimiento y reprivatización del sector financiero y de otras empresas estatales, una reforma tributaria general, la reforma del sistema de pensiones y mejoras en el ámbito competitivo para la inversión privada. La Heritage Foundation clasificó a El Salvador en el primer lugar de los países latinoamericanos en términos de las reformas implementadas para liberar el mercado y como uno de los más libres del mundo en el año 2000. En otras palabras, El Salvador es un país que ha aplicado tantas políticas buenas como ha sido posible (estando siempre en los lugares más altos de las clasificaciones de Políticas Nacionales y Evaluación Institucional del Banco Mundial), que tiene una capacidad institucional relativamente buena, y que a pesar de ello el crecimiento no solo no ha tenido un despegue, sino ha sufrido una desaceleración significativa que ha sido paralela a la mencionada transformación.

1.3 En vista de lo anterior, tanto el Gobierno como el Banco han manifestado la necesidad de explorar la experiencia de crecimiento en El Salvador. Durante los trabajos preparativos de la Estrategia de Asistencia para el País (EAP) en 2001, el Banco reconoció que no se comprendía adecuadamente la evolución del crecimiento después de 1995 y, más generalmente, la experiencia de crecimiento salvadoreña. Por su parte, el Gobierno también admite que la desaceleración del crecimiento paralela a la aplicación de un programa de reformas sumamente exitoso plantea numerosas interrogantes. Reconociendo este vacío, la EAP de 2001 propuso llevar a cabo un trabajo analítico que pudiera (i) explicar las características principales de la experiencia de crecimiento salvadoreña durante los años 1990 y (ii) explorar las medias alternativas que pudieran conducir a un mayor crecimiento económico.

1.4 Este informe consta de dos volúmenes. El presente volumen, que resume las principales conclusiones que surgieron de seis estudios preparados para el MEP, y un volumen acompañante (El Salvador CEM: Background Studies) que contiene esos estudios. Cada capítulo del volumen acompañante es independiente en gran medida, por lo que los lectores que deseen profundizar su comprensión de un tema particular analizado en este informe pueden concentrarse en el capítulo específico y obviar el resto del material de dicho volumen.

1.5 El primer estudio del MEP reseña la experiencia salvadoreña en los años 1990 y evalúa el progreso en áreas que el MEP de 1995 identificó como prioritarias. El segundo estudio mira más

hacia adelante y se concentra en reducir el conjunto de posibles fuentes de crecimiento a aquellas áreas que posiblemente tengan un impacto mayor en las perspectivas de crecimiento futuro. Con este fin, el capítulo utiliza los resultados de un reciente *Estudio Regional sobre Crecimiento en América Latina* para situar la experiencia salvadoreña en un marco comparativo más amplio. Esto se complementa con una reseña de las implicaciones para El Salvador que surgen del Informe de Competitividad Mundial (GCR, por su sigla en inglés), el cual se concentra en los factores microeconómicos determinantes del desarrollo. Basados en los hallazgos presentados en ese estudio, cuatro documentos más investigan cada una de estas áreas prioritarias. El tercer documento del informe examina las condiciones para las inversiones en El Salvador, un asunto incluso más pertinente cuando se tienen en cuenta las bajas tasas de inversión que caracterizan al país. El cuarto estudio analiza no tanto la acumulación de los factores, sino más bien la productividad de estos factores. En este sentido, el capítulo estudia la eficiencia del sistema de innovación nacional salvadoreño e identifica algunos de los principales obstáculos que impiden lograr mejores resultados. El informe también trata el comercio internacional. Más allá de la importancia de expandir el comercio en una economía pequeña como la de El Salvador, el anuncio de inicios de 2002 de que EE.UU. negociaría un Tratado de Libre Comercio con los países de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) hace más necesario comprender mejor las oportunidades económicas y los desafíos que implicará el CAFTA. Un estudio final sigue la pista de otro *Estudio Regional* de la Región para América Latina del Banco Mundial llevado a cabo en 2003, *Closing the Gap in Education and Technology* (Cerrando la brecha en educación y tecnología) y se concentra en la formación de capital humano en El Salvador.

2. EL SALVADOR DURANTE LOS AÑOS 1990

El Memorando Económico sobre el País de 1995

2.1 El Memorando Económico más reciente para El Salvador se completó en 1995. Se preparó como apoyo a los esfuerzos gubernamentales por lograr un mayor crecimiento equitativo mediante la rápida transformación de las políticas económicas y de esta manera aumentar la competitividad en el mercado mundial y hacer frente a los retos de la globalización. El informe reconoció los formidables logros alcanzados por El Salvador durante la primera mitad de los años 1990, incluido el término de la guerra civil, la consolidación de la democracia, la aplicación de una estrategia económica coherente que condujo a la estabilización de la economía y la reactivación del crecimiento, y la lucha sistemática contra la pobreza emprendida por los gobiernos sucesivos. El PIB per cápita, que había descendido en promedio cerca de un 3% por año durante los años 1980, creció casi un 4% anual entre 1990 y 1995, período en que los niveles de pobreza descendieron de aproximadamente 60% a menos de 50%. Sin embargo, a pesar de este impresionante desempeño, los niveles reales del PIB per cápita a mediados de los años 1990 aún seguían por debajo de las cifras anteriores a la guerra y en este respecto, era obvio que se requería un crecimiento económico incluso más rápido para aliviar la pobreza y consolidar la paz.

2.2 Con el fin de identificar los obstáculos que se interponían a un crecimiento más acelerado, el MEP llevó a cabo una comparación con las economías de Asia Oriental, que tenían un récord de crecimiento impresionante (casi 8% anual como promedio desde 1961 hasta 1995) y fueron un ejemplo de desarrollo hasta finales de la década de los noventa. Esta comparación indicó que para acelerar el crecimiento en El Salvador había que concentrarse en aumentar el capital físico y humano, incrementar la orientación hacia el exterior y elevar la eficiencia de los factores productivos (o sea, aumentar la productividad total de los factores).

2.3 La tasa de ahorro. Desde un punto de vista teórico, un incremento en la tasa de ahorro aumentaría las perspectivas de crecimiento en el futuro de una manera temporal de acuerdo con los modelos neoclásicos de crecimiento y de manera permanente de acuerdo con la bibliografía sobre el crecimiento endógeno. En este sentido, y no obstante los avances de principios de los años 1990, El Salvador seguía mostrando niveles de inversión y ahorro relativamente bajos a mediados de los años

1990: el Ahorro Bruto Interno (aunque similar al promedio latinoamericano) estaba muy por debajo del ahorro de los países de Asia Oriental (16% del PIB frente a 36% del PIB como promedio en 1990-1995). Los bajos niveles de ahorro e inversión se atribuyeron al impacto de la guerra civil y a un entorno macroeconómico muy regulado y distorsionador durante los años 1980, factores que aumentaron los costos y el riesgo de hacer negocios. Se estimó que el bajo nivel del ahorro interno era el resultado de un ahorro público inadecuado, un aumento del consumo privado alimentado por las remesas y la falta de oportunidades para el ahorro financiero.

2.4 Recomendaciones del MEP. Para enfrentar esta limitación, el MEP de 1995 recomendó una serie de medidas económicas que incluían: (i) aumentar la profundidad y eficiencia del sector financiero, (ii) reformar el sistema de seguridad social pasando de un sistema de régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes a uno de capitalización, (iii) aumentar el ahorro público mediante la ampliación de la base imponible, el fortalecimiento de la administración tributaria y el reforzamiento del cumplimiento y (iv) modernizar el sector público para mejorar la eficiencia.

2.5 Progreso alcanzado después del MEP: significativo en el frente político, pero con poco impacto en las tasas de ahorro. A pesar del avance en las reformas propuestas en el MEP (reforma de la seguridad social, aumento del IVA de 10 a 13% en 1995, mejoras sustanciales en la supervisión del sector financiero), los niveles de ahorro e inversión no aumentaron después de 1995. El nivel máximo de inversión se alcanzó en 1995 y desde entonces ha descendido. La tasa de inversión promedio en 1990-1995 fue de 16.8% del PIB, aproximadamente medio punto porcentual más que en el período 1996-2001, y el ahorro nacional ha seguido muy de cerca esta evolución.

2.6 El capital humano. Una mano de obra educada y calificada, unido a mercados laborales eficientes y flexibles, son condiciones primordiales para el crecimiento. La importancia del capital humano no sólo resulta de su papel directo como factor de producción, sino también porque la educación y el capital humano pueden servir como complemento de otros factores, determinan la tasa de innovación tecnológica y facilitan la absorción de tecnologías. Por consiguiente, no debe sorprender que en el MEP de 1995 se encuentren muchas referencias a la importancia del capital humano (y especialmente de la educación) para un crecimiento sostenido. Además, a mediados de la década de los noventa El Salvador se caracterizaba por (i) una baja reserva de capital humano (Asia Oriental tenía una media de 1.75 años más de educación), (ii) bajas tasas de matrícula primaria (aproximadamente 80% en El Salvador frente a más de 100% en Asia) y (iii) una baja calidad de la educación como lo evidenciaban las altas tasas de deserción y repetición. Estas limitaciones se consideraron críticas dado el objetivo gubernamental de lograr un país avanzado tecnológicamente, lo cual requeriría una fuerza laboral instruida y flexible.

2.7 Recomendaciones del MEP. Las recomendaciones del MEP de 1995 en esta área tuvieron en cuenta los mercados laborales relativamente competitivos de El Salvador y se concentraron en aumentar las capacidades y la productividad de la fuerza de trabajo. Los aspectos que debían abordarse eran: (i) garantizar una creciente disponibilidad de mano de obra calificada a través de reformas educativas, (ii) aumentar la productividad del capital social del país existente en esa fecha prestando respaldo a los esfuerzos privados por desarrollar una política de capacitación activa e integral y (iii) contribuir a la calidad y la eficiencia de la oferta laboral a través de reformas en el sector de la salud.

2.8 Progreso alcanzado después del MEP: significativo. Como resultado de la alta prioridad que gobiernos sucesivos han asignado al sector educación, los progresos en este ámbito han sido importantes en el país. El Plan de Reforma de 10 años (1995-2005) acordado en El Salvador se concentró en ampliar la cobertura (tanto primaria como secundaria), mejorar la calidad y aumentar la eficiencia, especialmente a través del muy exitoso programa EDUCO. Como resultado de estos esfuerzos, la tasa de matrícula bruta en la educación básica aumentó de 83% en 1992 a más de 100% en 2001. Las tasas de matrícula neta para la escuela primaria también se incrementaron en aproximadamente 12 puntos porcentuales durante los años 1990, llegando a aproximadamente 82% en la actualidad. El número promedio de años de educación aumentó de 7.5 a principios de los años

1990 a más de 8 años en la actualidad y la tasa de analfabetismo del grupo de 15 a 24 años de edad disminuyó de 16% a 11% en el mismo período. En cuanto a calidad, la tasa de repetición en la educación primaria se redujo de 8% a 7.5% y la perseverancia hasta quinto grado aumentó de 58% a 77% durante el decenio de 1990.

2.9 La infraestructura. La infraestructura puede incidir directamente en la función productiva de un país, mejorar la productividad total de los factores (PTF) y estimular la inversión privada. En este respecto, se consideró que las deficiencias en la calidad y cantidad de la infraestructura eran obstáculos para el crecimiento del sector privado a mediados de los años 1990. Esto fue en parte resultado de la guerra, visto que las instalaciones de infraestructura fueron uno de los objetivos de la guerrilla, pero también del escaso desarrollo y la falta de mantenimiento. Como resultado, la capacidad de generación de electricidad de El Salvador era aproximadamente un tercio de la de Asia Oriental (3.4 kt frente a 9.7 kt per cápita de equivalente de petróleo en 1990-1995), mientras que el número de líneas telefónicas instaladas era un 20% inferior a la de Asia Oriental (35 por cada 1,000 habitantes frente a 235 por cada 1,000 habitantes).

2.10 **Recomendaciones del MEP.** Para poder desarrollar de pleno el potencial del país, el MEP hizo hincapié en la necesidad de ampliar y modernizar la infraestructura de servicios públicos. Esto exigiría: (i) revisar el marco legal básico, (ii) reformar las estructuras de mercado dentro del sector, (iii) especificar el papel financiero del gobierno, (iv) promover la participación del sector privado y (v) crear mecanismos reguladores apropiados.

2.11 **Progreso alcanzado después del MEP:** heterogéneo. La situación del sector de infraestructura salvadoreño es heterogénea. En telecomunicaciones y electricidad, las condiciones mejoraron significativamente en los últimos años. El número de líneas telefónicas instaladas casi se ha triplicado en este decenio hasta alcanzar 100 por cada mil habitantes, mientras que la producción energética comercial se ha incrementado en casi 20% en esta década. Estos avances se pueden explicar en parte por la privatización de la compañía de telecomunicaciones y la creación de un mercado competitivo, así como por la privatización de la distribución de energía eléctrica y de dos plantas termoeléctricas. Además, se ha progresado significativamente en establecer modernos sistemas reguladores en ambos sectores poniendo a El Salvador en el grupo de cabeza de la región. Sin embargo, la situación de los puertos y carreteras aún es deficiente. Sólo está pavimentado aproximadamente el 20% de las carreteras y entre las no pavimentadas, sólo 8% está en buenas condiciones. En puertos, la situación también se caracteriza por una alta ineficiencia y la falta de una infraestructura adecuada. Como ejemplo las instalaciones no admiten el uso de contenedores.

2.12 La apertura al comercio internacional. La literatura económica contiene numerosas pruebas acerca de los efectos positivos del comercio en el crecimiento. En este sentido, la base de exportación de El Salvador ascendente a 8% del PIB en 1995 (10% del PIB, si se incluyen las exportaciones de maquila netas y 15% del PIB incluidas las exportaciones brutas de maquila) parece muy limitada. Los volúmenes comerciales (definidos como la relación de las exportaciones más las importaciones con el PIB) de El Salvador a principios de los años 1990 fueron aproximadamente el 10% de las de Singapur, 20% de las de Hong Kong y 50% de las de Tailandia. Asimismo, más del 50% de las exportaciones no-maquila provinieron de los sectores primarios sujetos a fuertes cambios de precio.

2.13 **Recomendaciones del MEP.** Para impulsar un crecimiento del sector privado orientado hacia el exterior, el MEP sugirió ampliar la respuesta de la oferta exportadora y con este fin: (i) profundizar y mantener la liberalización del comercio mediante el cambio hacia una tasa arancelaria uniforme y la eliminación de las barreras administrativas que regulan los flujos de importación, (ii) eliminar los obstáculos normativos e institucionales que impiden la expansión comercial (gastos y procedimientos administrativos relacionados con las importaciones y las exportaciones), (iii) continuar fortaleciendo las capacidades de negociación comercial y (iv) mejorar los mecanismos de consulta entre las empresas y el Gobierno.

2.14 Progreso alcanzado después del MEP: significativo. Las exportaciones de mercancías tuvieron avances significativos y aumentaron de aproximadamente 15% del PIB (incluidas las exportaciones brutas de maquila) en 1995 a más de 21% en el año 2001. Es verdad que este incremento es más modesto si se tiene en cuenta la evolución de las exportaciones incluyentes de las exportaciones netas de maquila (las exportaciones habrían aumentado de 10% en 1995 a aproximadamente 13% en 2001) y aún más modesto cuando se excluye totalmente la maquila, en cuyo caso las exportaciones se habrían mantenido básicamente constantes desde mediados de los años 1990. De esta forma, la principal fuerza motriz tras los logros en la expansión de la base exportadora es la evolución de la maquila, que ha aumentado de menos del 7% del PIB en 1995 a 12% en 2001 en términos brutos y de 2% del PIB en 1995 a 4% del PIB en 2001 en términos netos. Sin embargo, la imagen cambia cuando tenemos en cuenta la evolución negativa de los precios de exportación de los productos salvadoreños en la segunda mitad de los años 1990 y nos concentramos en los volúmenes: al realizar ajustes por los cambios de precio, la proporción de las mercancías de exportación respecto del PIB también ha aumentado en la segunda mitad de la década de los noventa, de aproximadamente 8.5% del PIB en 1995 a más de 14% del PIB en la actualidad. Otra área donde el avance ha sido significativo corresponde a la dependencia de las exportaciones de los productos básicos, que a principios y mediados de los años 1990 representaban aproximadamente el 50% de las exportaciones y ahora representan aproximadamente el 16%. Podría plantearse que esta baja proporción de los productos básicos en 2001 se debe al bajo precio de varios productos importantes como el café y el azúcar, pero incluso si se consideran las exportaciones en términos reales, es posible observar una trayectoria descendente similar para la participación de los productos básicos entre principios de los años 1990 y la actualidad (50% a principios de los años 1990, 36% en 1995 y 18% en 2001).

2.15 La productividad total de los factores. La literatura reciente sobre el crecimiento hace hincapié en la importancia de la productividad total de los factores (PTF) para el crecimiento, en el sentido de que los cambios en el crecimiento del PIB parecen estar impulsados más por el crecimiento de la PTF y menos por la acumulación de los factores. Las estimaciones de la PTF para El Salvador¹ indicarían un aporte negativo al crecimiento en cada una de las tres décadas de 1960 a 1990. Más que el reflejo de un retroceso tecnológico, esto podría indicar que la eficiencia de la economía decayó de manera general en ese período. En comparación con las economías de Asia Oriental, que en los años 1960-1990 experimentaron tasas de crecimiento de la PTF de más de 2% anual como promedio, el crecimiento de la PTF de El Salvador fue extremadamente bajo.

2.16 Recomendaciones del MEP. El MEP recomendó tomar las siguientes medidas para mejorar la competitividad: (i) asignar los recursos de manera eficiente (a través de mecanismos de mercado) en el mercado laboral, mercado de capitales y el comercio internacional, (ii) facilitar los esfuerzos del sector privado para acceder a las tecnologías y ampliar su capacidad de adaptarse a ellas y (iii) mejorar el sector jurídico y normativo para garantizar los derechos de propiedad, mejorar el derecho contractual, facilitar la entrada y salida de compañías, fortalecer la competencia y mejorar la previsibilidad y velocidad de la resolución de conflictos.

2.17 Progreso alcanzado después del MEP: heterogéneo. La PTF tuvo una recuperación en los años 1990. Con el crecimiento de 4.56% alcanzado entre 1991-2000, el 2% de aumento en el capital y el 1.64% de ajuste anual en la fuerza laboral como promedio, la PTF de El Salvador se estimaría en 0.88%. Si bien reducida, colocaría la productividad de El Salvador ligeramente por encima de la media de la región. Sin embargo, estos resultados no deberían sorprender si se tiene en cuenta el conflicto armado de los años 1980. No obstante, una mirada más cercana a la evolución de la PTF en los años 1990 revela que los logros en esta materia observados durante la década se debieron a los avances logrados en los primeros años de ese período. El crecimiento de la PTF promedió 2.4% entre 1991 y 1995, pero descendió un 0.7% anual en promedio entre 1996 y 2000. Dicho de otro modo, en

¹ Las estimaciones de la PTF están ajustadas por la calidad de la mano de obra asociada con los aumentos alcanzados en los niveles de instrucción. Cuando no se realiza este tipo de ajuste, los años 1960 mostrarían tasas de crecimiento de la PTF positivas, pero los años 1970 y 1980 seguirían teniendo tasas de crecimiento negativas.

la segunda mitad de los años noventa no se pudieron mantener los logros observados en los años inmediatamente posteriores al conflicto.

La desaceleración posterior a 1995

2.18 A pesar del progreso alcanzado en algunas áreas identificadas como obstáculos en 1995, especialmente en capital humano y en expansión de la base exportable, después de 1995 no se materializaron las buenas intenciones del MEP de 1995 en términos de llevar a El Salvador a una nueva etapa de desarrollo caracterizada por un crecimiento más rápido. De hecho, el crecimiento ni siquiera se mantuvo a niveles comparables: la tasa de crecimiento promedio de 1996-2000 fue aproximadamente la mitad de la alcanzada en 1990-1995 y el ingreso per cápita, que había estado aumentando en casi 4% durante la primera mitad de los años 1990, promedió menos de 1% anual en el período posterior a 1995. En el contexto latinoamericano, la desaceleración del crecimiento de El Salvador también es notable. Si bien el crecimiento medio latinoamericano también descendió entre la primera y la segunda mitad de la década, la magnitud de dicha desaceleración (de aproximadamente un cuarto de punto porcentual para el crecimiento PIB) no es comparable. Además, cuando se considera el principal socio comercial de El Salvador (EE.UU), se observa que el descenso del crecimiento de El Salvador tuvo lugar en un entorno externo que no se puede catalogar como negativo: en Estados Unidos, el crecimiento aumentó de aproximadamente 2.3% anual en los años 1990-1995 a aproximadamente 3.7% anual como promedio en los años 1996-2001.

Evolución de la pobreza

2.19 La desaceleración del crecimiento durante la segunda mitad de los años 1990 influye significativamente en la fecha en que el país alcanzará de nuevo los niveles de ingreso per cápita real y la velocidad de reducción de la pobreza de la época anterior al conflicto. En 2001, el ingreso per cápita de El Salvador llegó al nivel de 1974 o aproximadamente un 12% por debajo de su nivel máximo (en 1978). De acuerdo con las tendencias actuales, El Salvador alcanzará su nivel de ingreso per cápita de 1978 en el año 2015, mientras que de acuerdo con las tendencias anteriores a 1995, lo debería haber alcanzado en 1999.

2.20 Un reflejo de la desaceleración del crecimiento es la caída en los niveles de pobreza. La primera mitad de los años 1990 fue testigo de un descenso de 12 puntos porcentuales en la pobreza, pero esta tasa disminuyó a la mitad entre 1995 y 2000 y la pobreza descendió sólo en 6 puntos porcentuales en ese período. En este respecto, si la tasa del crecimiento per cápita promedio observada durante 1990-1995 se hubiera mantenido después de 1995, la proporción de hogares que viven en la pobreza habría descendido aproximadamente en 4 puntos porcentuales, equivalente a unas 250,000 personas.

2.21 En este contexto surge una segunda cuestión: en que grado se han beneficiado los pobres del proceso de crecimiento de El Salvador. Es decir, en que grado el proceso de crecimiento ha estado acompañado de cambios progresivos, neutros o regresivos en la distribución del ingreso. Analíticamente, una identidad vincula el crecimiento de los ingresos, los cambios en la distribución de dichos ingresos y la reducción de la pobreza. En general, para un país y período de tiempo dados, el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza aumentará si está acompañado de cambios de distribución progresivos y disminuirá si está acompañado de cambios regresivos. De esta forma, para una experiencia de crecimiento dada, se puede evaluar el grado en el que los pobres se han beneficiado examinando la evolución de la desigualdad. En este sentido, la experiencia salvadoreña muestra ligeras mejoras en el índice de Gini total, tanto cuando se mide la distribución de los ingresos a través del ingreso familiar per cápita total como a través del ingreso de la mano de obra, aunque en el último caso los aumentos son menores. Pero aunque es probable que los avances en la distribución del ingreso al considerar el ingreso familiar total se deban al papel de las remesas de los trabajadores, la evidencia disponible apunta hacia un patrón de crecimiento donde los pobres se beneficiaron más que los más acaudalados, si bien sólo ligeramente.

Remesas de los trabajadores

2.22 Una reseña de la experiencia salvadoreña durante la década de los noventa no sería completa si no se menciona el papel de las remesas de los trabajadores, que aumentó de un promedio de 2.6% del PIB durante los años 1980 a más de 11% durante los años 1990. Existen dos tipos de impacto diferentes que se pueden considerar al analizar las remesas: los impactos macroeconómicos y los impactos sobre la pobreza y la desigualdad.

2.23 Primero se puede considerar el impacto macroeconómico de las remesas. Utilizando un marco conceptual que es similar a uno utilizado para analizar la llamada enfermedad holandesa, se puede concluir que la mayoría de los efectos esperados que se pueden inferir de un incremento repentino en las influjos de capital se pudieron detectar en El Salvador. Estos efectos incluyen: (i) un empeoramiento del déficit comercial, (ii) presiones inflacionarias, (iii) un descenso en el sector de las exportaciones, y (iv) un desequilibrio monetario en el corto plazo. Un efecto adicional que generalmente se asocia al fenómeno de la enfermedad holandesa, la sobrevaluación del tipo de cambio real, no parece haber sido muy significativo en El Salvador. Esto sería el reflejo de un mercado laboral relativamente flexible y una disminución en el salario mínimo real, los que contribuyeron a mantener la competitividad pese a la evolución del índice de precios al consumidor.

2.24 Además del posible impacto de los influjos de capital sobre la economía, es probable que las remesas que llegan a los hogares también hayan influido en la pobreza y la desigualdad. De hecho, el incremento de las remesas en los años 1990 condujo a un aumento en la proporción de los ingresos no laborales dentro de los ingresos familiares totales. Aun cuando a principios de los años 1990 la proporción de los hogares que recibían remesas era mayor en los deciles más altos que en los más bajos, en los años 1990 la proporción de hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles que recibían remesas aumentó significativamente. En cambio, la proporción de hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles permaneció estable en el mismo período. En conclusión, la información disponible indica que las remesas pueden haber ocupado un lugar importante en la reducción de la desigualdad alcanzada durante los años 1990.

La oferta y la demanda

2.25 El debate anterior examinó el progreso alcanzado en el frente de la reforma en la segunda mitad de los años 1990 y llegó a la conclusión de que a pesar de un progreso desigual, el panorama general ha sido positivo. De esta forma, parece difícil justificar la desaceleración de los años 1990 en términos de una reversión en el programa de reformas. En este sentido, vale la pena prestar atención tanto a los factores internos como a los externos, además de las políticas de estabilización, para abordar los desequilibrios creados en parte por el auge de las remesas.

2.26 La historia desde el lado de la oferta. El patrón de crecimiento de PIB en El Salvador durante principios de los años 1990 ya era motivo de algunas inquietudes, dado su dependencia del crecimiento de los bienes no transables, en especial de las actividades de construcción y servicios. Debido a la baja proporción del sector de la construcción en el PIB, su aporte al crecimiento total fue moderado, pero los servicios representaban aproximadamente tres cuartas partes de la tasa de crecimiento a principios de los años 1990. Después de 1995, las tasas de crecimiento de todos los sectores descendieron, pero mientras que el descenso fue modesto en las actividades agrícolas y en aquellas al margen de la construcción, éste fue mucho más pronunciado en construcción y servicios. De hecho, el descenso en estas últimas dos áreas equivale a la mayor parte del descenso total del crecimiento: si las tasas de crecimiento de los servicios y la construcción se hubieran mantenido inalteradas después de 1995, el crecimiento del PIB hubiera promediado aproximadamente 5.8% anual.

2.27 La historia desde el lado de la demanda. Una forma diferente de examinar el papel de los distintos sectores es concentrándonos en el lado de la demanda de la economía. De hecho, si los servicios y la construcción fueron las principales fuerzas motrices del crecimiento a principios de los

años 1990, también se podrían esperar altas tasas de crecimiento en consumo e inversión. Una comparación del PIB y las tasas de crecimiento del consumo revela que en 1990-1995, el consumo creció más rápidamente que el PIB en 5 de los 6 años. Posteriormente, la tasa de crecimiento del consumo privado se desaceleró hasta aproximadamente 2.5% como promedio en el período posterior a 1995, lo cual concuerda más con el crecimiento del PIB. En cuanto a la inversión, si bien las tasas anuales de crecimiento fueron de más de 11% en los primeros años del decenio de 1990, los últimos años del decenio de 1990 experimentaron tasas de crecimiento que promediaron menos de 1.5%. Así, los hechos en este frente también concuerdan con una tasa de crecimiento de principio de los 1990 impulsada en gran medida por un auge en la construcción.

2.28 En resumen, la revisión de los factores internos apuntaría a una tasa de crecimiento del PIB impulsada principalmente por un auge en la inversión, concentrada mayormente en el sector de la construcción (probablemente relacionada con las actividades de reconstrucción) y por un auge en el consumo (probablemente relacionado con una recuperación de consumo reprimido). Estos elementos aparecen cuando se examina tanto el sector de la producción (lado de la oferta) como la demanda agregada y suscitan inquietud acerca de la sostenibilidad de las tasas de crecimiento observadas.

2.29 En el frente externo existen dos elementos principales que se deben considerar. Uno atañe a la evolución de los volúmenes comerciales y aquí se descubre que el volumen de las exportaciones ha estado creciendo a un ritmo similar durante toda la década de los noventa. El segundo elemento que se debe considerar es la evolución de los términos de intercambio y aquí se detecta que mientras estos términos mejoraron significativamente en los años 1991-1995 (aproximadamente 4% anual como promedio), también se deterioraron significativamente en los años 1996-2000. Se trata evidentemente de un factor negativo que se debe tener en cuenta para comprender las evoluciones del crecimiento en El Salvador.

2.30 Un aspecto adicional a considerar es el papel desempeñado por el Banco Central (el cual, se debe admitir, además de establecer los parámetros de la política monetaria, también tenía que compensar las fallas en la capacidad fiscalizadora de la Superintendencia del Sector Financiero). Como ha ocurrido en muchos otros países, la reprivatización y liberalización del sector financiero fue seguida por un auge crediticio (a mediados de 1994, el crédito crecía en casi un 40% en términos reales). La dinámica en la política de préstamos de los bancos privados condujo por una parte a un endeudamiento excesivo del sector privado y a un marcado descenso en los ahorros privados, y por otra parte, a un deterioro en la calidad de la cartera de préstamos. La política monetaria, sin embargo, se hizo más restrictiva a mediados de los años 1990 para limitar la demanda de créditos: las tasas *ex post* de interés (préstamo) reales, que promediaron 4.3% anual durante 1990-1995, aumentaron considerablemente hasta llegar a 12% en el período 1996-2000. Esto se corrobora además cuando se estiman las sorpresas de la política monetaria en los años 1990 utilizando un modelo econométrico con el crecimiento en la oferta monetaria (M2) real como variable dependiente y un crecimiento desfasado del PIB y de la masa monetaria real entre las variables dependientes. Este modelo apuntaría a una política monetaria laxa en el período 1990-1994 (como lo prueban las sorpresas positivas que promedian 8% anual), una contracción significativa en 1995 (como lo prueba una sorpresa negativa de casi 8%) y una política monetaria neutra en 1995 (como lo prueba una sorpresa negativa de menos de 1% como promedio anual). Así, tanto las tasas de interés real *ex post* como las sorpresas monetarias apuntarían a que el papel gubernamental influyó en hacer “explotar la burbuja”.

Más allá de las tasas de crecimiento observadas: estimaciones para la tasa de crecimiento implícita

2.31 Aunque se ha dicho que el crecimiento de El Salvador en las postrimerías del conflicto fue superior al esperado, no se ha presentado una estimación para la tasa de crecimiento implícita o a largo plazo. Y lo que es más importante, no se ha hecho referencia a la evolución de la tasa de crecimiento implícita (la medida pertinente para evaluar el impacto del programa de reforma aplicado por los gobiernos sucesivos) en los años 1990. Esto se debe en parte a la dificultad implícita en

analizar una variable que no es observable directamente y que por tanto se debe estimar recurriendo a una serie de supuestos estadísticos.

2.32 El análisis de la evolución de la tasa de crecimiento implícita es extremadamente importante para los fines de política pública. Si la desaceleración del crecimiento observado es el resultado de factores cíclicos transitorios o coyunturales, valdría la pena explorar la desaceleración desde el punto de vista de las políticas de estabilización (dada la dolarización de El Salvador en 2001 y por consiguiente las limitaciones para la política de estabilización; este tema quizás sea especialmente importante si los ciclos duran mucho tiempo). Si por el contrario la desaceleración es el resultado de fuerzas estructurales, se debería revisar la agenda de reformas.

2.33 Las revelaciones de los estudios preparados para este informe indican en este respecto que las altas tasas de crecimiento observadas en El Salvador durante la primera mitad de los años 1990 se deben más a factores cíclicos que a una repentina aceleración de las tasas de crecimiento implícitas. De igual modo, el descenso en la segunda mitad de los años 1990 también parece haber sido impulsado por factores cíclicos. De hecho, a diferencia de la mayoría de los estudios recientes sobre la experiencia de El Salvador con el crecimiento, según los cálculos en este informe, el crecimiento potencial pudiera haber aumentado durante la década: dependiendo de los métodos estadísticos utilizados, esta aceleración podría ser de hasta 0.75 puntos porcentuales por año. Desde una perspectiva de política pública, este resultado merece atención, ya que contrario a la conclusión a que pudieran llegar los detractores de la globalización en cuanto a la exactitud o inexactitud del modelo aplicado, las conclusiones en esta área servirían de indicación de que el programa de reformas emprendido ha sido mucho más exitoso que lo sugerido por un descenso de 3 puntos porcentuales en las tasas de crecimiento.

Evaluación global

2.34 El análisis presentado en este capítulo indica que los avances para abordar los obstáculos identificados en el MEP de 1995 han sido poco uniformes, aunque positivos en general. Dos áreas que han experimentado avances significativos son la educación y la orientación de la economía hacia el exterior. En educación, no sólo el país ha mejorado la mayoría de sus indicadores, sino que también está cerrando la brecha con otros países de América Latina. Respecto de la base exportable, el avance también ha sido notable con un aumento en las exportaciones de mercancías –incluida la maquila– de 15% del PIB en 1995 a 21% del PIB en 2001. Y lo que es más importante, las exportaciones no-maquila ahora están mucho menos concentradas en productos básicos (que tradicionalmente están sujetos a grandes fluctuaciones en los términos de intercambio). En productividad, el historial es más heterogéneo. La Productividad Total de los Factores, que había sido negativa en las tres décadas que median entre 1960 y 1990, se recuperó durante los años 1990. Sin embargo, esta recuperación estuvo impulsada principalmente por los acontecimientos anteriores a 1995. De igual forma, en algunas áreas de la infraestructura (telecomunicaciones y electricidad), el avance ha sido significativo, pero en otras (puertos y carreteras) ha sido mucho más reducido. Finalmente, en el frente de los ahorros y, más importante, en el frente de la inversión, los resultados son poco alentadores, ya que las tasas de ahorro e inversión han descendido respecto de sus niveles de 1995.

2.35 También se ha indicado que existen cuatro elementos primordiales para comprender la evolución económica de El Salvador en los años 1990: (i) el término del conflicto armado, (ii) un auge en las remesas, (iii) la reacción del gobierno ante los desequilibrios macroeconómicos creados por las remesas y (iv) la evolución de los términos de intercambio.

2.36 Durante la primera mitad de la década, las tendencias del crecimiento habrían reflejado la fuerte reactivación de la inversión pública luego del término de la guerra (actividades de reconstrucción), la inversión privada (especialmente en bienes raíces) y el consumo (especialmente de bienes duraderos). El auge del consumo estuvo facilitado y reforzado en cierta medida por la entrada masiva de remesas de los trabajadores. Sin embargo, los altos niveles de remesas crearon problemas conocidos por otros países que han enfrentado un aumento repentino en las afluencias de capital. En

particular, estas afluencias se podrían asociar a una expansión de la oferta monetaria, una mayor cantidad de créditos nacionales y la alta inflación hasta 1995. No obstante, 1995 marca un punto de inflexión cuando una política monetaria restrictiva buscó reducir la tasa de inflación y contener los excesos en el sector bancario (a mitad de 1994, el crédito bancario estaba creciendo a un 40%). No es de sorprender que las tasas de interés reales más elevadas resultantes, junto con la pérdida de dinamismo del proceso de reconstrucción de postguerra y un deterioro de los términos de intercambio, a su vez llevaran a una acentuada desaceleración en la actividad económica. De esta forma, el desempeño del crecimiento en El Salvador durante los años 1990 parece haber estado influido en gran medida por las fuerzas del ciclo coyuntural que pueden ocultar el potencial impacto de los cambios estructurales sobre la tasa de crecimiento implícita o de largo plazo de la economía.

2.37 De hecho, cuando las fluctuaciones transitorias se separan de las tasas de crecimiento observadas, existen algunas pruebas indicativas de que la tasa de crecimiento implícita de largo plazo para la economía quizá no haya descendido significativamente en los años 1990 y, es más, existen indicios de que podría haber aumentado. El crecimiento observado a principios de los años 1990 podría haber sido, como promedio, aproximadamente 2 puntos porcentuales superior a la tasa potencial, mientras que la tasa de crecimiento posterior a 1995 podría ser de aproximadamente 1 punto porcentual inferior a la tasa potencial. Esto tendría como resultado una tasa de crecimiento implícita estable para la década y arrojaría un panorama mucho más optimista que el que presentan las tasas de crecimientos actuales.

3. EL CAMINO POR RECORRER

Antecedentes

3.1 En el debate anterior se examinó el desempeño de la economía salvadoreña en los años 1990, pero no se mencionan las posibles fuentes de un crecimiento sostenible más acelerado. Esta sección investiga este tema. Dado el amplio conjunto de potenciales fuentes de crecimiento, especialmente en países en vías de desarrollo donde hay que reconocer que existen pocas áreas que en principio no requieren cierto grado de atención, el primer paso es restringir estas potenciales áreas a las pocas de las cuales se espera que tendrán el mayor impacto en las perspectivas de crecimiento futuro. Este ejercicio también se puede considerar como un primer esfuerzo por fijar algunas prioridades claras en materia de políticas. Para este fin se han utilizado dos enfoques diferentes, aunque complementarios. En primer lugar, se explota un modelo de corte transversal que se centra en amplios macroagregados para proyectar el crecimiento bajo diferentes conjuntos de supuestos para la evolución de los factores determinantes del crecimiento. A su vez, las distintas proyecciones se pueden utilizar para evaluar la sensibilidad del crecimiento a los cambios en distintas variables de políticas. Este ejercicio coloca a El Salvador en un contexto internacional que utiliza una norma común para medir las áreas donde podría existir un potencial progreso.

3.2 El segundo enfoque es de naturaleza más microeconómica y ha explorado los temas relacionados con las condiciones para las inversiones. Instituciones políticas y jurídicas estables y un sólido marco macroeconómico son condiciones necesarias que determinan el contexto general para un crecimiento alto y sostenido. Sin embargo, no son suficientes para garantizar una economía próspera. En la práctica, la riqueza se crea en el nivel microeconómico y por ende los factores determinantes del crecimiento tienen que considerar necesariamente el ámbito de los negocios y la sofisticación con que compiten las empresas en un país determinado. Para arrojar luz sobre este frente, este informe utiliza un índice compuesto muy conocido, el Informe de Competitividad Mundial (GCR) del Foro Económico Mundial. Este índice se publica anualmente en colaboración con el Centro para el Desarrollo Internacional en la Universidad de Harvard.

Macroeconomía y crecimiento

3.3 La literatura sobre el crecimiento endógeno destaca el potencial impacto que las buenas políticas e instituciones pueden tener en la tasa de crecimiento económico. Con el fin de evaluar los potenciales beneficios del progreso en este frente, se consideran los indicadores que representan todas las categorías principales de política pública, las que incluyen la educación, la profundidad financiera, la carga gubernamental, los servicios públicos y la infraestructura, la gobernabilidad y la apertura al comercio internacional.

3.4 **Educación:** El capital humano ocupa un lugar crucial en el crecimiento a largo plazo. En este ejercicio, mediante la tasa de matrícula secundaria bruta medimos las políticas que buscan aumentar la educación y el capital humano en general. Esta medida de flujo capta con mayor exactitud la pertinencia de las políticas actuales en materia de inversión en educación y capital humano que las medidas de reserva relacionadas con el nivel de instrucción de la población adulta.

3.5 Lugar que ocupa El Salvador. Pese a estar rezagado aún respecto de la región (El Salvador se ubicaría en el lugar 16 dentro de una muestra de 23 países latinoamericanos²), sería el tercer país con mayores logros en los años 1990. Este resultado concuerda con los hallazgos anteriores, donde se observó que la educación había tenido avances significativos en los años 1990.

3.6 **Profundidad financiera:** Los estudios a escala de empresas, industrias y comparativos de países contienen numerosas pruebas de que el desarrollo financiero y los sistemas financieros de buen funcionamiento fomentan el crecimiento a largo plazo. Influyen en la eficiencia económica y el crecimiento económico a través de distintos canales. Los mercados financieros facilitan la diversificación de los riesgos al comercializar los riesgos de manera mancomunada y realizar operaciones de cobertura de los instrumentos financieros. Pueden contribuir a identificar los proyectos de inversión rentables y movilizar ahorros para estos proyectos. Además, los sistemas financieros pueden ayudar a supervisar a los gerentes de empresas y a ejercer los controles corporativos. La medida de la profundidad financiera es la relación entre el crédito doméstico privado suministrado por instituciones financieras privadas y el PIB. El uso de esta variable se justifica no sólo por mérito propio (los incentivos para funcionar de manera eficiente son más claros y fuertes para los agentes privados), si no también por la correlación significativa que tiene con otras variables como M2/PIB, capitalización de mercado/PIB y la relación de renovación.

3.7 Lugar que ocupa El Salvador. El sistema financiero de El Salvador está dominado por los bancos comerciales privados. Existen 3 bancos públicos (dos de importancia primaria y uno de importancia secundaria), pero su peso relativo dentro del sector financiero ha aumentado en el decenio. En el contexto regional, El Salvador ocuparía el sexto lugar en profundidad financiera y también estaría entre los países que han avanzado más en los últimos años (cuarto lugar).

3.8 **Carga gubernamental.** Pese a que el gobierno puede desempeñar un papel significativo en la provisión de bienes y servicios públicos, también puede ser un lastre para la actividad privada. Es probable que esto suceda si impone tributos elevados, utiliza este ingreso para mantener programas públicos ineficaces y una burocracia inflada, distorsiona los mercados e interfiere negativamente en la economía al asumir funciones que son más apropiadas para el sector privado. La medida que se utiliza aquí para comparar la carga gubernamental entre los diferentes países es la relación consumo del sector público/PIB. Es cierto que existen gastos de consumo del sector público como los de salud, educación y policía que no son antieconómicos y ciertamente pueden fomentar el crecimiento. Sin embargo, la consideración de otras variables, como educación y gobernabilidad, deberían contribuir a mitigar el problema. Por ejemplo, un país con bajo consumo del sector público, pero también con bajos indicadores educativos, en último término podría no estar en mejor posición que un país con

² Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela y obviamente, El Salvador.

una relación de consumo del sector público más alta debido a, digamos, una inversión más cuantiosa en los sectores sociales.

3.9 Lugar que ocupa El Salvador. Con el consumo del sector público en aproximadamente 9.5% del PIB en la segunda mitad de los años 1990, El Salvador se ubica en el sexto lugar más bajo de América Latina. Sin embargo, este bajo consumo del sector público se ha traducido en un bajo gasto social, aunque en la medida en que el gobierno ha aumentado los esfuerzos por mejorar los indicadores sociales también han aumentado las necesidades financieras de las áreas prioritarias (el gasto público en salud y educación básicamente se duplicó en los años 1990).

3.10 **Servicios públicos.** Hace mucho tiempo que en la literatura económica se admite la importancia de los servicios públicos y la infraestructura para explicar la evolución del crecimiento. Los servicios públicos y la infraestructura pueden incidir directamente en la función de producción, mejorar la productividad total de los factores y estimular una inversión privada adicional. Existen pocas medidas alternativas para los servicios públicos y la infraestructura y la mayoría se concentran en la provisión de infraestructura. Consideraciones relacionadas a la disponibilidad de datos inducirían a utilizar la capacidad de las telecomunicaciones como representante de la provisión de servicios públicos. Además de su amplia cobertura, también se puede observar que la correlación entre las telecomunicaciones y la electricidad generada y los caminos pavimentados (otros dos candidatos probables) es de 0.8 y 0.9 respectivamente. La correlación entre las telecomunicaciones y el primer componente principal de las tres variables es de 0.9.

3.11 Lugar que ocupa El Salvador. Igual que en la situación con el capital humano, El Salvador tiene una ubicación poco alentadora dentro del nivel regional (segunda mitad inferior). Sin embargo, sus logros han sido impresionantes y casi ha duplicado el número de líneas telefónicas per cápita durante el decenio. Esta cifra es incluso más impresionante cuando se tiene en cuenta que dicho aumento ha tenido lugar después de 1998. Los progresos logrados en la provisión de servicios básicos como el agua y la electricidad también han sido significativos (más de 10 puntos porcentuales en la década), situando a El Salvador como el tercer país con los mayores avances.

3.12 **Gobernabilidad.** Esta área abarca varios aspectos de la calidad institucional del sector público e incluye el respeto por los derechos civiles y políticos, la eficiencia burocrática, la ausencia de corrupción, el cumplimiento de los acuerdos contractuales y el predominio de la ley y el orden. Para captar el nivel de gobernabilidad de los distintos países, se utiliza la primer componente principal de los cuatro indicadores reportados por la Guía Internacional del Riesgo País. Son: predominio de la ley y el orden, calidad de la burocracia, ausencia de corrupción y responsabilidad de los funcionarios públicos por su gestión.

3.13 Lugar que ocupa El Salvador. Este es otro caso donde El Salvador se ubica en un bajo lugar (el número 13 entre 21 países latinoamericanos de la muestra), pero donde el avance ha sido muy significativo (quinto lugar). A principios de los años 1990, el índice de El Salvador fue de 87% del promedio de la región, pero a finales de esa década había reducido la brecha a la mitad (a 93% del promedio regional).

3.14 **Apertura al comercio internacional.** Esta área ya fue tratada en el MEP de 1995. De hecho, el grueso de la literatura empírica indica que la relación entre el crecimiento económico y la apertura internacional es ciertamente positiva y refleja un ciclo virtuoso por el cual una mayor apertura conduce a un crecimiento más rápido y esto a su vez genera mayor comercio. La medida típica de apertura internacional utilizada en la literatura es el volumen del intercambio comercial (exportaciones más importaciones) en relación con el PIB. Sin embargo, esta medida no tiene en cuenta las características estructurales. Por ejemplo, los países pequeños dependen más del comercio internacional, los exportadores de petróleo pueden tener volúmenes muy grandes de comercio total, pero imponer restricciones significativas al comercio no petrolero y los países sin litoral tienden a afrontar mayores costos de transporte y comercialización. Para evitar atribuirle a la política comercial lo que es simplemente el resultado de las características del país, se recurre a un volumen del

intercambio comercial ajustado por el tamaño del país (área y población), si tiene o no litoral y si es exportador de petróleo o no.

3.15 Lugar que ocupa El Salvador. Con un volumen del intercambio comercial no ajustado de aproximadamente 60% del PIB a finales de los años 1990, El Salvador ocuparía el centro de la clasificación de los países latinoamericanos (décimo lugar). Cuando se entra a considerar la medida de comercio ajustada, El Salvador aparece ligeramente más bajo (duodécimo), pero como sucede con la mayoría de las demás áreas revisadas antes donde el país queda detrás de la mediana, los logros en los años 1990 han sido muy significativos: El Salvador ocuparía el quinto lugar en cuanto a avances en la apertura comercial durante la década.

3.16 Otro conjunto de políticas de interés estaría relacionado con la literatura sobre estabilización económica. La importancia de las políticas de estabilización para el crecimiento va más allá a su impacto en las frecuencias de los ciclos coyunturales. De hecho, no es difícil sostener que la estabilización macroeconómica y las variables relacionadas con las crisis afectan el crecimiento en un horizonte cronológico de corto y largo plazo. Las políticas fiscales, monetarias y financieras que contribuyen a un entorno macroeconómico estable y evitan las crisis financieras y de balanza de pagos son importantes para el crecimiento a largo plazo. Aquí se consideran los indicadores que captan la calidad de las políticas fiscales y monetarias.

3.17 Estabilización macroeconómica. Esta es un área muy amplia, pero es posible considerar dos efectos interrelacionados de las políticas fiscales y monetarias. El primero es la falta de estabilidad de los precios medida por la tasa de inflación. La tasa de inflación tiende a ser una buena medida sintética de la calidad de las políticas fiscales y monetarias y está relacionada positivamente con otros indicadores de políticas macroeconómicas deficientes como los déficits fiscales y la prima cambiaria del mercado negro. El segundo aspecto es la volatilidad cíclica del PIB y apuntaría la falta de estabilidad del producto.

3.18 Lugar que ocupa El Salvador. Después de finalizada la guerra civil, los gobiernos sucesivos de El Salvador han mantenido políticas fiscales y monetarias sólidas que contribuyeron a disminuir la deuda pública como proporción del PIB y la tasa de inflación a menos de 4% promedio después de 1995. De hecho, existen sólo dos países latinoamericanos con tasas de inflación más bajas a finales de los años 1990 (Argentina y Panamá). Resulta interesante que Argentina, Panamá y El Salvador tengan regímenes de tipo de cambio fijo. En cuanto a la volatilidad del producto y a pesar de la expectativa de que los países con tipos de cambio fijo tienen una mayor volatilidad, sólo existen dos países latinoamericanos (Guatemala y Nicaragua) con una volatilidad menor que El Salvador.

3.19 La actividad económica y el crecimiento de un país no están determinados solamente por los factores internos, sino también por las condiciones externas. Éstas influyen en la economía interna, tanto en el corto como en el largo plazo, y existen múltiples pruebas de la transmisión de los ciclos entre países a través del comercio internacional, los flujos de financiamiento externo y las percepciones de las condiciones económicas por parte de los inversionistas. Puesto que el acceso de El Salvador a los mercados de capital internacionales³ sigue siendo algo limitado, aquí se utiliza el cambio en los términos de intercambio como un indicador de las condiciones externas prevalecientes.

3.20 Lugar que ocupa El Salvador. Como ya se mencionó anteriormente, El Salvador experimentó una mejora significativa en los términos de intercambio (aproximadamente 4% anual promedio) en el período de 1991-1995, pero la situación se revirtió en los años 1996-2000, produciéndose un marcado deterioro (también de aproximadamente 4% anual promedio). Al nivel regional, el cambio en los términos de intercambio de El Salvador en la segunda mitad de los años 1990 lo sitúa en el número 15

³ Es cierto que El Salvador en el último tiempo ha estado accediendo a los mercados financieros internacionales y ha estado colocando sus efectos en condiciones extremadamente buenas. Además, los Diferenciales de Eurobonos de El Salvador son los más bajos de América Central y aproximadamente 75 puntos base menores que los de México.

entre los peores, mientras que en la primera mitad de los 90 dichos cambios lo habrían situado en el número 5 entre los mejores.

3.21 Con todo, esta reseña sugiere que existen cuatro áreas donde al país ha marchado relativamente bien (en profundidad financiera y carga gubernamental, entre las políticas estructurales, y en inflación y volatilidad del producto, entre las políticas de estabilización) y se sitúa entre el primer 30% superior de la región. En la mayoría de las demás áreas revisadas hasta ahora (capital humano, servicios públicos, gobernabilidad y apertura al comercio internacional), el país se ubica en la mitad inferior de la región, pero es en estas áreas donde el país está experimentando los logros más importantes y, de acuerdo con esta medida, se ubicaría entre los que mejor cumplieron sus metas en la región. En otras palabras, El Salvador está entre los primeros lugares de las clasificaciones o, cuando se encuentra al final, está entre los primeros países en materia de avances. La excepción es una variable exógena, los términos de intercambio, que no sólo es negativa en los últimos años de la década de los noventa, sino que además muestra un importante deterioro desde principios de los años 1990.

3.22 Con estos ingredientes en mente, se puede utilizar un modelo econométrico que relaciona las tasas de crecimiento con las políticas revisadas anteriormente. Este modelo se utilizó recientemente en un estudio de la Región de América Latina sobre crecimiento y por tanto, en cierta medida, se ha validado como herramienta de utilidad. Los coeficientes estimados del modelo, junto con sus proyecciones sobre la evolución de las variables explicativas, son suficientes para generar un conjunto de proyecciones.

3.23 La aplicación empírica de este modelo indica que en un escenario de proyección realista, la tasa de crecimiento per cápita podría incrementar su ritmo durante la presente década en aproximadamente 1% anual como promedio. Esto implicaría una tasa de crecimiento del PIB per cápita de aproximadamente 3.8% anual o una tasa de crecimiento del PIB de aproximadamente 5.5%. En un escenario dinámico (de fuertes reformas), la aceleración proyectada para el crecimiento sería incluso mayor (aproximadamente 1.5% anual), lo que generaría una tasa de crecimiento per cápita de más de 4% y una tasa de crecimiento del PIB de aproximadamente 6%. Nótese que aunque estas proyecciones concuerdan plenamente con los resultados analizados antes que apuntan a una aceleración de la tasa de crecimiento implícita, los resultados parecen ser demasiado optimistas.

3.24 Más allá de las proyecciones, la importancia del ejercicio radica en que permite valorar la contribución de cada una de las políticas. En un escenario realista, la infraestructura sería el área que más puede contribuir al crecimiento futuro, seguido por una expansión en el volumen del intercambio comercial, avances en el sector financiero y la educación. En cambio, en el marco de un programa dinámico de reformas, las mejoras en educación brindarían los mayores beneficios, seguido por las mejoras en infraestructura y por último por una expansión en el volumen del intercambio comercial. Para comprender por qué la educación es más importante en este contexto, hay que tener en cuenta que el escenario dinámico considera tanto el impacto de la política sobre el crecimiento como el lugar relativo que ocupa el país dentro de la región (que ciertamente y a pesar de los avances de la última década está en un nivel bajo). En cuanto a las razones implícitas en el escaso aporte que el sector financiero brinda en ese escenario dinámico, es importante recordar que El Salvador ya se encontraba en los primeros lugares de la región de América Latina en esta esfera, tanto en cuanto a su situación actual como en términos de su progreso en el último decenio. Es decir, si suponemos que las tendencias se mantengan inalteradas, el programa “realista” de reformas situaría a El Salvador más allá del 25% de la distribución de esta región.

Microeconomía y crecimiento

3.25 A partir de 1998, el Foro Económico Mundial empezó a examinar en su Informe de Competitividad Mundial (CGR), las bases microeconómicas del desarrollo económico en una serie de países. El enfoque del CGR se concentra en las condiciones detalladas que sustentan el crecimiento impulsado por una alta productividad y busca ir más allá del examen de las variables agregadas

generales, como se hizo en la subsección anterior. Nótese, sin embargo, que el CGR se basa en percepciones y en este respecto las comparaciones entre los países deben realizarse con la debida prudencia.

3.26 El CGR evalúa el ámbito general en que se desarrollan los negocios en cada país, determinado por las dimensiones legales, reguladoras y burocráticas, así como por la infraestructura física, la educación y la tecnología y el desarrollo del mercado financiero. En el año 2000, el CGR incluyó los indicadores de 58 países y El Salvador ocupó el lugar número 51. Chile fue el país de Latino América mejor ubicado (lugar 26). Los demás países de la región que aparecen en el CGR son Brasil (31), México (42), Costa Rica (43), Argentina (45), Colombia (48), Perú (49), Venezuela (54), Ecuador (57) y Bolivia (58).

3.27 Revisar la situación en los 179 indicadores del CGR no sólo sería en extremo oneroso, sino también en muchos casos superfluo, ya que muchos de los indicadores del CGR tienden a moverse en paralelo. Se pueden adoptar dos enfoques (complementarios) para procesar eficientemente la información contenida en esos indicadores. Por una parte, si existe evidencia de que algunos indicadores pesan más que otros para el crecimiento, la elección obvia sería estudiar el desempeño del país con esos últimos indicadores. Por otra parte, también se podrían explorar sólo aquellos indicadores en que el país se encuentra notablemente rezagado respecto del grupo de países objeto de análisis. Evidentemente, existen pros y contras en ambos enfoques. La selección basada en la causalidad econométrica representativa tiene mucha atracción teórica, pero puede defraudar las expectativas si el modelo económico utilizado para elegir el indicador más “significativo” no está bien especificado o si un país específico es un caso atípico (en el sentido de que la relación estimada está influenciada por factores especiales presentes en el país de interés). Aquí se adopta una estrategia global que sigue ambos enfoques.

3.28 En primer lugar, respecto de la importancia relativa de los distintos factores para el crecimiento, el CGR estudia el tema: (i) probando la causalidad de cada indicador para el crecimiento en una regresión bivariada que también incluye el nivel de PIB inicial de principios del período y (ii) explorando el poder explicativo del modelo de regresión para el crecimiento. Esto captaría el grado en que una variable dada explica las fuentes de dinamismo. Los resultados básicos de esa prueba son los siguientes. Cuando se consideran todos los países, las variables más influyentes para el crecimiento son la intensidad de la competencia local, la facilidad de acceso a créditos (que por sí sola explica más del 25% de las diferencias del PIB per cápita entre los países) y la descentralización de la actividad corporativa (que explica aproximadamente el 20% de la variabilidad en el crecimiento del PIB). La competencia local explicaría un porcentaje incluso mayor de dicha variabilidad en países de ingresos bajos (cerca de 60%) y medianos (cerca de 30%), mientras que la descentralización de la actividad corporativa explicaría aproximadamente el 40% de esa variabilidad en los países de ingresos bajos. La facilidad de acceso a créditos sería el indicador más pertinente para los países de ingresos altos (que define 40% de la varianza de crecimiento), pero no tanto para los países de bajos ingresos (donde define entre 20 y 25% de la varianza) y los países de ingresos medios (cerca de 35%). Una variable que es significativa y además explica una alta proporción de la varianza del crecimiento en los países de bajos ingresos (aprox. 55% de la varianza del crecimiento) es el estado de evolución de los polos de desarrollo. Sin embargo, esta variable no sería significativa en países de ingresos medios y altos.

3.29 Otras variables que captan el grado de dinamismo y el crecimiento son la intensidad de la inversión en infraestructura de parte del sector público y la calidad de la infraestructura telefónica, que en los países de bajos ingresos explicaría más del 30% de las diferencias en las tasas de crecimiento del PIB. En el lado tecnológico, la sofisticación de los procesos productivos, el gasto de las compañías en investigación y desarrollo y la colaboración entre universidades y la industria también son variables significativas con alto poder explicativo (más de 30% de la varianza del crecimiento en los países de bajos ingresos). Sorprendentemente, existen diversas variables para las cuales se tendrían fuertes preferencias respecto de su importancia para el crecimiento que no se incluyen entre las revisadas arriba. Entre ellas, la calidad de las escuelas públicas, el delito, la

independencia judicial, la corrupción, la carga administrativa para las iniciaciones de actividades y la liberalización de los aranceles. Todas estas variables son significativas en las regresiones cuando se consideran los 58 países del CGR, pero no parecen serlo para el grupo de países de bajos ingresos⁴.

3.30 El CGR indica que el área donde El Salvador ocuparía el mejor lugar es en la intensidad de la competencia local: estaría por encima del promedio de América Latina y Asia Oriental. De hecho, sólo Chile ocupa un lugar mejor en esta campo (Chile siempre está mejor situado que El Salvador), mientras que Costa Rica y Perú ocuparían el mismo lugar que El Salvador. Entre los asiáticos, Tailandia y Singapur tendrían la misma puntuación que El Salvador, mientras que Malasia y Corea quedarían por debajo. Otras áreas en que El Salvador marcha relativamente mejor en el contexto de América Latina son la inversión del sector público en infraestructura, la calidad de la infraestructura telefónica y el acceso a créditos. La calidad de la infraestructura telefónica probablemente capta el impacto de la privatización exitosa de las compañías de telecomunicaciones y la creación de un mercado competitivo, eventos que mejoraron significativamente la calidad del servicio. En esta área, El Salvador clasificaría sólo detrás de Chile (entre los latinoamericanos).

3.31 En cuanto a la posibilidad de obtener un crédito para financiar un plan de negocio, El Salvador se ubica por encima del promedio en el contexto latinoamericano. De hecho, la obtención de un préstamo en Costa Rica, Perú, Bolivia e incluso México es más difícil que en El Salvador. Brasil y Chile son los líderes en esta área. El CGR también sugiere que la creación de polos de desarrollo ocupa un lugar muy importante. Las conexiones entre industrias parecen ser tan importantes como las condiciones dentro de las propias empresas. En esta área, el desempeño de El Salvador se sitúa muy cerca del promedio de América Latina y por encima de Venezuela, Bolivia y Ecuador. La descentralización de la estrategia corporativa, una de las medidas del contexto para la estrategia y rivalidad entre empresas, también es mediocre en El Salvador. El país no sólo está detrás de América Latina, sino también está al final de la clasificación cuando se consideran los 58 países del CGR.

3.32 Existen otras tres áreas donde El Salvador parece quedar detrás de América Latina. Estas áreas están relacionadas en cierto sentido con la creación y aplicación de conocimientos en las áreas de las operaciones empresariales (sofisticación del proceso productivo), estrategia empresarial (gasto en investigación y desarrollo) y creación de tecnologías (colaboración entre universidades y la industria). Es más, El Salvador se ubicaría al final de la clasificación de los 58 países del CGR en las tres áreas mencionadas. Por ejemplo, en la clasificación de la sofisticación del proceso productivo, El Salvador ocupa el lugar 54, en el de gastos en investigación y desarrollo, el 55 y en colaboración entre la industria y universidades, el 58.

3.33 Un enfoque diferente para estos asuntos se concentraría en áreas en que El Salvador posee ventajas y desventajas relativas, sin importar si existen pruebas de la importancia relativa del indicador. Debe recalcar una vez más que seleccionar áreas sobre la base de la causalidad de un indicador dado solamente (como se hizo en los párrafos anteriores) probablemente arrojará resultados algo limitados. En este sentido, El Salvador se encuentra entre los países de mejor desempeño en términos del bajo número de restricciones a las cuentas de capital, la proporción del sistema bancario en manos privadas, la carga tributaria y el tamaño del gobierno. El país también clasifica relativamente bien en materia de instalaciones de transporte aéreo, calidad del servicio telefónico y marco de fijación de los salarios.

3.34 Sin embargo, existe un gran número de áreas en que el país ocupa una posición mediocre. Por ejemplo, pese a tener un sector financiero competitivo que serviría de intermediario entre los ahorristas y los inversionistas para encauzar los ahorros hacia las áreas más eficientes, las tasas de ahorro y, lo que es peor, las tasas de inversión son extremadamente bajas en El Salvador, quedando

⁴ Aunque se podría sostener que indicadores como la corrupción, el delito, etc., penetran las políticas económicas actuales (incluida la fiscalización), el hecho de que las pruebas de causalidad estén basadas en regresiones bivariadas (es decir, los modelos no controlan por las políticas) evidentemente plantea interrogantes acerca de la solidez de los resultados.

ubicado en el último lugar de la clasificación del CGR. Además, mientras que por un lado la carga tributaria y el tamaño del sector público son muy bajos, por el otro existe la percepción de que el sector público no está proveyendo todos los bienes y servicios necesarios. De esto se podría inferir que otras áreas en que el país clasifica en un lugar deficiente, como la calidad de la salud y la educación o la calidad total de la infraestructura, están relacionadas con la falta de financiamiento público en esas áreas específicas.

3.35 También es interesante observar que si bien el país se desempeña bien en cuanto a la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones, esto no es así en cuanto a la satisfacción de la demanda por líneas telefónicas, donde el país se ubica en el último lugar de la clasificación del CGR. Asimismo, si bien el marco existente permite que las compañías individuales fijen los salarios, según el CGR también existe la percepción de que no hay relación entre la paga y la productividad.

3.36 Vale la pena mencionar dos indicadores más relacionados con el marco institucional. El primero es la tasa de delitos, donde el país está al final de la clasificación del CGR con una puntuación similar a la de Colombia, Sudáfrica y la Federación Rusa. El segundo está relacionado con la compensación por la intromisión estatal, donde existe la percepción de que los negocios privados tienen muchas dificultades para obtener una compensación luego de una intromisión ilícita del estado.

Conclusión

3.37 En esta sección se examinaron las potenciales fuentes de crecimiento en El Salvador y se exploraron tanto los factores macroeconómicos como microeconómicos cuya eliminación o perfeccionamiento pudiera redundar en un crecimiento más acelerado. Los resultados que surgen de este análisis combinado apuntarían hacia las siguientes áreas.

3.38 **Condiciones para las inversiones.** El Salvador tiene una de las tasas de delito más altas del Hemisferio Occidental y esto se percibe como un costo importante para los negocios. También existe la percepción de inseguridad judicial para los negocios, entendido como el derecho legal de buscar compensación del Estado por daños sufridos como resultado de una intromisión ilícita. Además, aun cuando la privatización de las telecomunicaciones parece haber afectado positivamente la calidad del servicio telefónico en El Salvador, la densidad de líneas (8 líneas por cada 100 habitantes) aún es baja. El CGR también detecta algunos problemas de calidad en las instalaciones portuarias, las que parecen no ser ni extensas ni eficientes.

3.39 **Tecnología e innovación.** Existe cierta evidencia que apunta hacia un rezago de El Salvador en el área de la tecnología. Las compañías salvadoreñas gastan poco en investigación y desarrollo, existe poca colaboración entre las empresas y las instituciones de investigación y hay poca sofisticación de los procesos productivos. El Salvador también está en el último lugar de la clasificación del CGR en la acreditación de tecnologías extranjeras, desarrollo tecnológico y diseño de productos en el país. Cuando se compara el entorno de negocios con la sofisticación de las compañías salvadoreñas, se deduce que el entorno de negocios está más adelantado que la sofisticación promedio de las compañías y subsidiarias locales.

3.40 **Comercio.** La expansión del comercio internacional parece tener grandes potenciales de impulsar el crecimiento. De hecho, a pesar los esfuerzos realizados a partir de finales de los años 1980 mediante la adopción de políticas comerciales para expandir el comercio internacional, la base exportable (excluyendo la maquila) ha permanecido constante. En este respecto, el anuncio realizado por el Presidente Bush en enero de 2002 de que Estados Unidos comenzaría a negociar un Tratado de Libre Comercio con los países de América Central (CAFTA) es un acontecimiento digno de aplaudir.

3.41 **Educación.** Aunque la tecnología y la innovación pueden tomarse prestadas del extranjero, es obvio que la calidad de la educación de un país tiene un gran peso en moldear la capacidad de innovación y el nivel tecnológico del país en cuestión. En esta esfera, El Salvador califica pobremente cuando se examina la educación tanto en términos de matrícula como de calidad de las escuelas.

4. LAS CONDICIONES PARA LAS INVERSIONES EN EL SALVADOR: ¿AÚN QUEDA TRABAJO POR REALIZAR?

Antecedentes

4.1 Un mayor crecimiento económico sostenido se puede lograr tanto a través de la formación bruta de capital fijo como del crecimiento de la productividad, principalmente a través del progreso técnico. Sin embargo, ambas cuestiones no son totalmente separables, puesto que la inversión también podría ser un medio para hacer crecer la productividad. En esta sección se examinan algunas posibles causas del bajo nivel de acumulación de capital en El Salvador y se trata de comprender aspectos podrían impedir la acumulación de capital. El capítulo se centra en cuatro elementos principales: (i) la disponibilidad de infraestructura, (ii) el estado de gobernabilidad (la calidad de las instituciones y el imperio de la ley), (iii) el desarrollo del sector financiero y (iv) los delitos. Como componentes importantes del “costo” de hacer negocios en El Salvador, cada una de estas variables podría influir negativamente en el producto marginal del capital físico, impedir la acumulación de capital físico y por tanto el crecimiento económico. Estos son temas típicos de segunda generación, en el sentido de que los avances en estas áreas exigen la formación progresiva de instituciones y reformas que no se pueden alcanzar a golpe de pluma. Por lo tanto, quizá sea necesario realizar inversiones políticas adicionales en estas áreas.

Infraestructura

4.2 El sector de las telecomunicaciones ha evolucionado rápidamente desde las reformas legislativas iniciales para privatizar y abrir el sector de las telecomunicaciones a la competencia. El progreso en esta esfera ha sido significativo, como lo demuestra el fuerte aumento en el número de líneas telefónicas fijas y el impresionante crecimiento de la telefonía celular, que es uno de los más altos de la región. Sin embargo, existen algunas áreas que aún requieren atención, incluyendo la penetración de las computadoras y el acceso a Internet (que es bajo para los estándares de la región), específicamente en las zonas rurales.

4.3 La situación del mercado energético en El Salvador contrasta fuertemente con el sector de las telecomunicaciones, a pesar de importantes iniciativas para reestructurar el sector implementadas después de la promulgación de la Ley de Electricidad de 1996. Esta Ley permitió: (a) separar las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, (b) competir en generación y comercialización, (c) acceder libremente al sistema de transmisión y (d) contar con precios de generación no regulados. Sin embargo, aun teniendo en cuenta que los precios de la electricidad de El Salvador no se pueden comparar directamente con los de los países vecinos, una evaluación general indica que los precios de El Salvador están entre los más altos de América Central. Esto puede ser un resultado de la política de precios, el poder de mercado o ambos. Se han propuesto al Congreso cambios en la política de determinación de precios para mitigar la existencia de empresas con poder de mercado, pero su impacto aún no es claro.

4.4 La calidad de las carreteras en El Salvador sigue siendo deficiente pese a recientes proyectos importantes y clasifica por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC). Es muy probable que esto afecte el desarrollo rural y la competitividad de precios de los productos agropecuarios. Un estudio realizado por el Banco Mundial en 1998 estimó que la tasa de rentabilidad social de las inversiones en carreteras rurales estaría en el rango de 14% a 31% (sin entrar a considerar los impactos en actividades no agrícolas). La expansión de los caminos pavimentados también podría ser importante, ya que la proporción de caminos pavimentados es relativamente baja si se compara con otros países de la región. De manera congruente, un estudio de FUSADES de 1997 indicó que la distancia promedio entre una granja salvadoreña y la vía pavimentada más cercana era de 5.8 km.

4.5 El panorama del sector agua es heterogéneo respecto de la regulación y supervisión. Muchos organismos del sector público tienen jurisdicción sobre el sector de suministro de agua: el Ministerio

de Agricultura opera y administra el sistema de irrigación nacional, el Ministerio de Salud Pública supervisa la calidad del agua para consumo humano y para la producción industrial y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) opera y regula estos dos sistemas. Se están realizando esfuerzos promisorios para reformar el sector de suministro de agua en general, con la presentación de un proyecto de ley por parte del ANDA para abrir el mercado a la competencia a más tardar en 2004 y establecer una entidad reguladora que supervise la política nacional de suministro de agua.

4.6 Los puertos de El Salvador se caracterizan por grandes ineficiencias y la carencia de una infraestructura adecuada, que incluye la inexistencia de instalaciones para el uso de contenedores. Se espera que la situación se revierta una vez que a finales de 2002 el Congreso apruebe los documentos de licitación para subcontratar la administración y la operación del puerto Acajutla al sector privado. Además, el puerto Cutuco, actualmente en construcción, será administrado por el sector privado para garantizar una gestión eficiente.

Gobernabilidad

4.7 En el pasado reciente, El Salvador pasó por un extenso proceso de reforma del marco legal y regulador que favorece el desarrollo del sector privado y la capacidad empresarial y que busca superar la mayoría de los obstáculos identificados en el MEP de 1995. El país en general experimentó un impresionante proceso de reformas para modernizar su entorno regulador, armonizar las principales leyes con las normas internacionales y racionalizar la regulación administrativa. Sin embargo, se comprometió el ámbito de los negocios no por falta de legislación, sino principalmente por los bajos niveles de fiscalización y gobernabilidad. De acuerdo con los indicadores del Instituto del Banco Mundial, El Salvador se ubica entre los primeros países de la región ALC en materia de calidad de la regulación, pero entre los más rezagados en lo concerniente al imperio de la ley. Las percepciones de corrupción aún son generalizadas, lo que sugiere que El Salvador todavía tiene mucho que ganar de las inversiones en la lucha contra la corrupción.

4.8 Derechos de propiedad. El Salvador logró avanzar de manera significativa en garantizar el registro eficiente y efectivo de los derechos de propiedad de bienes raíces e intelectual. El Registro Catastral ha mejorado su capacidad de manejar los procesos de registro y ha racionalizado los procedimientos, logrando un proceso de registro más barato, rápido y confiable de los títulos de propiedad. Por otra parte, el Catastro ha automatizado la mayor parte de sus operaciones. En el régimen de Derechos de Propiedad Intelectual (DPI), El Salvador realizó esfuerzos para armonizar sus leyes con las normas internacionales. No obstante, la observación y fiscalización de los derechos de propiedad son deficientes. Específicamente, El Salvador es uno de los países con las más altas tasas de piratería de software, tanto al nivel regional como mundial. La falta de una apropiada implementación de la ley afecta directamente la pérdida de oportunidades de ingresos tanto para los productores como para los vendedores de software.

4.9 En las operaciones mercantiles, el registro de los negocios se simplificó, principalmente a través de la Ventanilla Única, lo que redujo el número de pasos que tiene que cumplir un inversionista para establecer un negocio y el tiempo para formalizar una entidad comercial lícita. No obstante, El Salvador necesita una Ley Comercial más flexible y moderna y una legislación explícita sobre competencia. Se requiere prestar especial atención a la legislación sobre quiebras para lograr un equilibrio entre la apropiada asignación de recursos y la protección de los derechos de los acreedores. La adopción de una adecuada política y legislación en materia de competencia favorecería la evolución de toda la economía y, en particular, de segmentos y sectores específicos donde el poder de mercado podría tener efectos nocivos, como en la distribución de productos agropecuarios y cárnicos, el cemento, la distribución minorista (principalmente farmacias) y el sector bancario. Una adecuada Ley de Competencia también podría estimular la creación de un Comité de Competencia, un organismo independiente que supervise la aplicación de la ley y vigile el mercado.

4.10 La Ley de Protección al Consumidor está bien redactada y otorga garantías legales a los consumidores sin imponer cargas excesivas sobre el sector privado. El Consejo de Protección al Consumidor es una institución de buen funcionamiento que es responsable de manejar los reclamos, realizar investigaciones y aplicar la ley. Sin embargo, la institución necesita fortalecerse para mejorar la eficiencia de la ley y la protección al consumidor en general en El Salvador.

4.11 Respecto de los impuestos, a partir de 1992 se implementaron diversas medidas para simplificar la presión fiscal y la recaudación de impuestos, incluida una reducción de la tasa del impuesto sobre las utilidades a 25%. Pasos adicionales se emprendieron con la reforma fiscal de 2001. La mayoría de los empresarios lamenta la falta de claridad y la frecuente introducción de cambios inesperados en las normas fiscales. Otros problemas relacionados con la tributación como carga para los empresarios se refieren a la presentación de reportes y las inspecciones, ambos caracterizadas por la corrupción.

4.12 Inversión extranjera y maquila. A finales de 1999 se aprobó una nueva Ley de Inversiones para facilitar la inversión en el país. Orientada principalmente a atraer a inversionistas extranjeros, la Ley de Inversiones busca facilitar los procedimientos administrativos para iniciar y operar un negocio en El Salvador. Los requisitos de inversión racionalizados fueron diseñados para complementar otra legislación importante, la Ley de Zonas Francas de 1998. El conjunto de beneficios e incentivos sostiene el fenómeno de la maquila y en la actualidad operan 13 zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE) en El Salvador. La estrategia del gobierno para la maquila ha sido exitosa en términos globales, pero hace falta un enfoque más pragmático frente a la inversión extranjera directa para aprovechar al máximo el capital y la tecnología extranjeros. Se podrían promover vínculos para conectar las ZPE al resto de la economía local con vistas a generar círculos virtuosos de formación de capacidades, mejorar el capital humano y generar la integración de la cadena de valor para las pequeñas y medianas empresas (PYME) locales.

4.13 En la esfera del comercio electrónico, las limitaciones parecen radicar no tanto en la falta de regulación específica, sino más en todo el ecosistema sustentador del negocio electrónico. Si bien una legislación apropiada resulta crucial para generar confianza en los métodos innovadores de la conducción de negocios y para limpiar el camino de incertidumbres, el ámbito general del negocio electrónico parece ser poco sólido. Bajos niveles de capacidad y destrezas entre los empresarios, poca comprensión del potencial del comercio electrónico y la lenta adopción de la Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC) parecen ser el principal escollo que enfrenta el comercio electrónico en El Salvador. Además, toda la logística que sustenta el comercio electrónico apropiado constituye un obstáculo adicional. Los sistemas de pago electrónico no se han difundido en las empresas y hogares, la automatización entre las empresas, especialmente entre las PYME, es extremadamente baja y la deficiente calidad y confiabilidad de los sistemas de despacho (como la infraestructura postal) merman las principales ventajas (velocidad y costo) del negocio electrónico.

4.14 El sistema judicial. Como se destacó en la reciente EAP para El Salvador, el 44% de la población se sentía insegura y un porcentaje similar no confiaba en la capacidad del sistema judicial para castigar a los delincuentes. Específicamente, el alto grado de corrupción socava la credibilidad de todo el sistema judicial y las numerosas falencias ponen en peligro la capacidad de este poder para hacer cumplir apropiadamente la legislación y al mismo tiempo mejorar el ámbito general para los negocios. En primer lugar, una deficiente administración institucional se traduce en una mala asignación de los recursos y la estructura orgánica es imperfecta. En segundo lugar, las operaciones del sistema judicial son muy ineficaces y hay muchos casos pendientes en los tribunales no penales (civil, comercial, familiar y laboral) y pequeños tribunales que atienden causas de escaso monto o magnitud, en los cuales los casos civiles suelen demorar de 3 a 4 años desde la presentación de la demanda hasta la sentencia. La mayor parte del tiempo de los jueces se asigna a funciones administrativas. Los casos se manejan de manera deficiente, faltan estadísticas judiciales, los procedimientos de ejecución son lentos y las instalaciones son mediocres. En tercer lugar, el sistema judicial no es abierto y falta acceso a la información legal. Tampoco existen sistemas TIC que enlacen el sistema judicial tanto interna como externamente. Se espera que un proyecto del Banco

recientemente aprobado aborde algunas de estas rigideces. El Proyecto de Modernización Judicial está encaminado a mejorar la capacidad de administración institucional del poder judicial, modernizar el sistema de los tribunales, proporcionar herramientas y oportunidades para estimular el conocimiento a favor de la transparencia y apoyar la capacidad de los funcionarios y empleados del Poder Judicial.

4.15 La desconfianza en el poder judicial y sus ineficiencias aumentan de manera dramática la incertidumbre dentro del ámbito de los negocios. Hacer cumplir los contratos es un proceso lento e impide que el sector privado opere en un marco de seguridad jurídica. La nueva legislación se aprobó en el año 2002. La Ley de Arbitraje está en proceso de ser aplicada y pronto se establecerán centros de arbitraje. Esta ley acelerará el proceso de resolución de diferencias y dificultades entre los empresarios.

Finanzas

4.16 El Salvador logró avanzar de manera impresionante en el fortalecimiento del sector financiero en el decenio de 1990, luego de una década de nacionalizaciones durante los años ochenta. La privatización a principios de los años 1990, el establecimiento de una Superintendencia para el Sistema Financiero en 1996 y una Ley de Bancos en 1999 sentaron las bases para un entorno propicio para la estabilidad del sistema financiero. Como resultado, El Salvador exhibe uno de los sistemas financieros más desarrollados y estables de América Central.

4.17 Las reformas a la legislación bancaria promulgadas en 2002 completaron el marco regulador del sector financiero. La nueva legislación introduce normas internacionales encaminadas a mejorar la capacidad y a fortalecer los poderes supervisores del ente fiscalizador. Por otra parte, el decreto introduce medidas de conversión con los sistemas internacionales para mejorar la gestión, la supervisión y la suficiencia del capital.

4.18 Recientemente se aprobó una Ley de Leasing (arrendamiento con opción de compra) para introducir y regular este instrumento financiero. La Ley está bien diseñada e implementada, pero esta actividad no está evolucionando con rapidez. También se dispone de factoraje, pero la falta de confianza en este instrumento financiero, junto con la obtención de títulos y los términos de pago, parecen ser restricciones que están evitando su adopción más generalizada.

4.19 No obstante el pequeño tamaño del mercado, en El Salvador operan 13 bancos. Pese a la falta de participación extranjera masiva, el sector bancario y financiero adoptó innovadoras técnicas y tecnologías de gestión y operativas. La nueva legislación impulsó la consolidación del sector bancario, con intensas fusiones y adquisiciones desde finales de los años 1990. Sin embargo, el proceso de consolidación y la falta de fiscalización de la ley de competencia generaron algunos desequilibrios en este sector, donde cuatro bancos controlan casi el 80% del mercado, lo que eleva el riesgo de abuso de dominación o choque frontal.

4.20 El desarrollo del sector bancario se benefició de los flujos libres de capital y la baja inflación, así como del efecto de la dolarización, lo que contribuyó a reducir las tasas de interés en los últimos dos años. Aunque la presencia de los bancos extranjeros es muy limitada en el país, las instituciones financieras locales enfrentan cierta presión competitiva externa. Además de la red bancaria para consumidores, también se desarrollaron las entidades microfinancieras: cajas, cooperativas y ONG brindan servicios de microfinanzas a cerca 200,000 personas.

4.21 El acceso a las finanzas sigue siendo una queja de importancia entre los empresarios de El Salvador. La mayor parte del crédito es a corto plazo y los préstamos a largo plazo muestran niveles muy bajos. Esto se puede explicar por el enfoque conservador de los bancos, los aún inadecuados niveles de competencia en el sector y la falta de destrezas administrativas entre los empresarios para presentar solicitudes financieras plausibles a los bancos, especialmente entre las PYME y microempresas. Para facilitar el acceso de las PYME a los recursos, una nueva ley aprobada en 2001

permite la formación de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) para proporcionar oportunidades de financiamiento a las PYME.

El delito y la violencia

4.22 A pesar de haber disminuido algo desde 2001, las altas tasas de delito y violencia en El Salvador siguen afectando al país y generan elevados niveles de inestabilidad social (ver el Cuadro 4). Las causas de la alta tasa de delitos sólo se pueden identificar en términos generales y asociar con los profundos desequilibrios sociales resultantes de la guerra civil y los desastres naturales. También es posible identificar algunos de los factores determinantes más comunes de la violencia. La presencia de armas está muy difundida y no es de sorprender que las armas de fuego son la causa de la mayoría de los homicidios. Los bajos ingresos y la pobreza, el bajo nivel educativo y la falta de oportunidades de empleo socavan cualquier esfuerzo de prevención de la violencia. Por otra parte, El Salvador comparte con las naciones desarrolladas un fenómeno relativamente nuevo: la delincuencia juvenil y las pandillas callejeras.

4.23 Aproximadamente el 80% de las empresas salvadoreñas (el segundo nivel más alto en ALC después de Haití) considera que el delito callejero y el crimen organizado son un gran obstáculo para el funcionamiento y el crecimiento de los negocios. Este fenómeno se ve exacerbado por el aumento de la delincuencia juvenil, donde casi el 20% de los adolescentes salvadoreños entre 8 y 15 años de edad pertenecen a pandillas.

4.24 Por otra parte, el problema del crimen organizado está alcanzando dimensiones regionales. El Salvador debe apoyarse en la cooperación regional para eliminar el delito transfronterizo y abordar el problema internamente a través de una asociación más amplia entre el Estado y la sociedad civil en la lucha contra el crimen organizado. La ineficiencia del sistema judicial tiene un efecto especialmente destructivo en la lucha contra el crimen organizado, que sólo en parte se debe a las imperfecciones de la legislación.

4.25 El impacto económico del delito. El fenómeno de la violencia en El Salvador es en primer lugar un tema social de mucha importancia que afecta de manera significativa las vidas de las personas. Sin embargo, también tiene efectos económicos al ser un freno para el crecimiento de la economía y la productividad. En el nivel microeconómico, el delito afecta el desarrollo del capital humano y desestabiliza el ámbito comercial en general, ya que crea pesadas cargas para los empresarios al incrementar los costos de operación en un mercado muy inestable e impredecible con pocas perspectivas de que rija el imperio de la ley y se hagan cumplir las leyes. Esto entorpece la competitividad de las empresas nacionales tanto en el nivel interno como internacional. En el nivel macroeconómico, desalienta por igual la inversión nacional como extranjera y genera distorsiones en la asignación de los recursos privados y públicos. El delito y la violencia tienen grandes costos económicos debido al valor de los bienes y servicios que se deben utilizar para prevenirlo, los que se podrían ocupar de manera más provechosa para apoyar el crecimiento interno. Se calcula que el costo del delito y la violencia para el crecimiento económico fluctúa entre 13% y 25% del PIB en El Salvador.

4.26 El papel de la prevención. Si bien es esencial reformar el sistema judicial y fortalecer el sistema penal, además de hacer cumplir las leyes, la mayoría de los países que luchan para controlar los altos niveles de delito y violencia encuentran que estas medidas no bastan para disminuirlos significativamente. Por lo tanto, la atención se centra cada vez más en la *prevención* de los delitos y la violencia y para este fin es necesario comprender y abordar las causas del delito y la violencia, encarar los factores de riesgo asociados a ellos y construir comunidades más seguras basándose en sus fortalezas (por ejemplo, el nivel de las organizaciones de la comunidad). Asimismo, la prevención es *eficaz en función de los costos* si se compara con las soluciones de la justicia penal. En Estados

Unidos, por ejemplo, se calcula que se podrían ahorrar entre \$6 y \$7 dólares en los programas de control por cada dólar que se invierte en prevención.

Conclusiones y recomendaciones

4.27 El análisis que se presenta en este capítulo sugiere que a pesar de una cierta “fatiga de reformas” que reina en el país, existen algunas mejoras adicionales en las condiciones para las inversiones en El Salvador que podrían rendir buenos frutos económicos. Estas mejoras deberían concentrarse en temas de segunda generación como la formación de capacidad institucional y la promulgación de leyes complementarias orientadas a medidas que incrementen la productividad marginal del capital y por tanto faciliten la acumulación de capital. Las medidas que se podrían considerar son, entre otras:

- Mejorar el entorno para la entrega eficiente y equitativa de servicios de infraestructura y para este objetivo fortalecer la capacidad institucional de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones y despachar leyes complementarias, especialmente en el sector energético y vial.
- Complementar el ámbito legal mediante la promulgación de leyes de competencia y quiebra, entre otras.
- Mejorar el cumplimiento de las leyes mediante inversiones en la formación de capacidad institucional en el sector público en general, y
- Seguir adelante con la reforma del poder judicial para reducir la corrupción e incrementar la efectividad, particularmente respecto de la represión del crimen organizado y el delito callejero.

5. EL SISTEMA DE INNOVACIÓN DE EL SALVADOR, ¿EN QUÉ LUGAR SE UBICA Y CUÁLES SON LAS OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS?

Antecedentes

5.1 Cada vez la literatura económica pone mayor énfasis en el papel que desempeña el adelanto técnico para explicar las diferencias en la productividad total de los factores (PTF) y la divergencia en los ingresos per cápita entre diferentes países. La evidencia empírica también indica que existe una brecha tecnológica entre los países de América Latina y el Caribe y los innovadores primarios (como Estados Unidos y Japón), las economías de abundantes recursos naturales (como Finlandia y Australia) y otros países en desarrollo (como Corea y Taiwán). No sorprenden que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe hayan experimentado un bajo crecimiento económico y pobre desempeño productivo. El Salvador no parece ser una excepción. Al igual que muchos otros en la región, se ha avanzado poco o nada en la esfera de las políticas de innovación y tecnología durante los años 1990, a diferencia de las industrias de infraestructura en que se implementaron importantes reformas institucionales. En el Memorando Económico sobre el País de 1995 ya se abordó la importancia del avance tecnológico para el crecimiento económico de El Salvador.

5.2 La capacidad de un país para innovar está relacionada con la disponibilidad de factores primordiales (conocimientos, gastos en investigación y desarrollo, personal científico, calidad de la fuerza laboral, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), finanzas, entre otros), incentivos económicos para utilizar estos factores con eficiencia (como el sistema de derechos de propiedad intelectual, desgravaciones fiscales y disciplina de mercado) y vínculos entre las instituciones públicas (universidades y centros de investigación) y el sector empresarial y del

comercio. La forma en que las instituciones públicas y las empresas privadas reaccionan ante los incentivos económicos e interactúan unas con otras para combinar los factores disponibles define el Sistema Nacional de Innovación (SNI). Un SNI de buen desempeño es una de las condiciones primordiales para que un país desarrolle su tecnología, cualquiera sea su etapa de desarrollo económico. En las primeras etapas, el SNI tiende a facilitar principalmente la absorción de tecnologías, mientras que a medida que cambian las condiciones económicas, tiende a aumentar su papel en apoyo de la adaptación y generación de tecnologías.

5.3 En la presente sección se pretende tanto evaluar el lugar que ocupa El Salvador en materia de su brecha tecnológica como identificar las causas fundamentales de este resultado. En otras palabras, el objetivo es valorar la eficiencia del SNI de El Salvador y analizar los principales obstáculos que impiden su perfeccionamiento. Para este fin, se concentra en temas como las patentes, el comercio, las licencias, la inversión extranjera directa (IED) y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Desempeño en materia de innovación

5.4 Las patentes son el indicador estándar del desempeño de un país en el área de la innovación, especialmente en términos de la creación de conocimiento. El registro de patentes en El Salvador no sólo es bajo en términos absolutos, también es bajo para el nivel de ingreso per cápita del país. El número de patentes registradas por los residentes de El Salvador en el país o en la Oficina de Patentes de Estados Unidos es el más bajo de todos los países estudiados en las regiones de ALC y Asia Oriental, incluido países con bajo ingreso per cápita como Honduras y Ecuador. Este resultado se mantiene incluso cuando se controla por el ingreso per cápita, en cuyo caso el desempeño de El Salvador es el peor entre países similares.

5.5 El intercambio comercial, la inversión extranjera directa (IED) y las regalías o derechos de patente son indicadores de la absorción de conocimiento, siendo el primero uno de los canales principales para la transferencia de tecnologías. Los países pueden adquirir conocimientos a través del intercambio comercial aprendiendo los conocimientos técnicos y prácticos (el know-how) incorporado en los bienes importados o simplemente empleando insumos avanzados tecnológicamente en su proceso de producción. Los países de ALC generalmente tienen menores tasas de penetración de las importaciones que los de Asia Oriental. Si bien la penetración de las importaciones es más alta en El Salvador que en el promedio de ALC, la importación de bienes de capital es más baja. Las importaciones de bienes de capital del país como proporción del PIB son casi la mitad de las de Costa Rica y menor que en Chile, países que tienen una estructura productiva mayor. La obtención de licencias de tecnologías a través de contratos bilaterales quizá sea la segunda fuente más importante de las transferencias tecnológicas. El desempeño de El Salvador en este frente es superior al promedio de ALC, al igual que los promedios de Brasil y México, países que en el pasado han privilegiado activamente la obtención de licencias de tecnología. Finalmente, la inversión extranjera directa puede proporcionar transferencia de tecnologías no sólo mediante el suministro de insumos con uso intensivo de tecnologías, como es el caso del comercio, sino también mediante los spillovers tecnológicos (verticales y horizontales). El volumen de la IED fue insignificante entre 1992 y 1997 en El Salvador y en su mayor parte estuvo dirigida a la actividad de la maquila y específicamente a la industria textil (un análisis adicional sobre la maquila se presenta en el capítulo V). Los incrementos de la IED en los años 1998-1999 fueron el resultado de las privatizaciones en los sectores de electricidad y telecomunicaciones

5.6 La TIC es un instrumento que se presta para acceder a la información tecnológica y para divulgar conocimientos. También puede reducir los costes de transacción y así aumentar la productividad de una empresa, pues reduce los costes de búsqueda. En los países de ALC, la TIC es significativamente menor que en los países de Asia Oriental. A su vez, El Salvador está entre los países de peor desempeño en esta área, mientras que Costa Rica, Chile y México están entre los mejores y Perú, Uruguay y Ecuador entre los países de nivel “medio”. Datos recientes indican que la actual relación de teledensidad es muy baja para la telefonía de línea fija, con algo menos de 10 líneas

por cada 100 habitantes. Si bien esto es contrarrestado por la creciente penetración de la telefonía móvil (en la actualidad hay más suscriptores de telefonía inalámbrica que de línea fija en el país), la baja penetración de líneas fijas sigue siendo un obstáculo para la expansión de Internet en El Salvador. La adopción de Internet también se ve retrasada por los muy bajos niveles de penetración de computadoras en los hogares y negocios: los escasos 2.19 PC por cada 100 habitantes (según estadísticas de la UIT) no pueden sustentar el crecimiento de Internet.

5.7 Para los países en desarrollo, las normas ISO constituyen una fuente importante de conocimiento tecnológico para el desarrollo económico, para mejorar su capacidad de exportación y para competir en los mercados internacionales. En El Salvador, la certificación ISO se encuentra en sus primeras etapas. Un estudio de empresas innovadoras de 1998 coordinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) arrojó que ninguna empresa tenía certificación ISO, aunque varias de ellas declararon tener la intención de acogerse a la norma en breve. En 2000, 19 empresas tenían certificación ISO, un nivel equivalente a Nicaragua y menor que Ecuador y Cuba. Que países con menor desarrollo empresarial se hayan desempeñado mejor que las empresas salvadoreñas podría ser un indicador de que hay pocos incentivos económicos y una limitada experiencia empresarial.

5.8 **Evaluación global.** No es de sorprender que las medidas globales de desarrollo tecnológico revelen un deficiente desempeño de El Salvador en relación con países comparables. Las tecnologías utilizadas por las empresas innovadoras parecen estar obsoletas en su mayoría: el informe de Conacyt indica que sólo cinco de cada 17 empresas innovadoras declararon que la tecnología que empleaban era equivalente o superior a la de sus competidores internacionales.

Posibles causas: los factores

5.9 Los gastos en investigación y desarrollo (IyD) no sólo permiten generar nuevas tecnologías a las empresas, sino también absorber y adaptar mejor las tecnologías avanzadas existentes. En El Salvador, tanto el nivel como la distribución de la IyD entre el sector privado y público no son favorables. Las inversiones de El Salvador en este rubro en 1998 se estimaron en 9.65 millones de dólares estadounidenses (65% de ellos en el sector público), lo que corresponde a 0.084% del PIB, menos que otros países centroamericanos y entre los más bajos de la región de América Latina y el Caribe. La cantidad de IyD por trabajador también es menor que el promedio de ALC, lo que indica que los trabajadores salvadoreños tienen acceso a menos acervo de capital nacional en IyD que los trabajadores de otras partes. En cuanto a la relación de IyD privada a pública por trabajador, que si bien es coherente con otros países de la región, está muy por debajo de Finlandia, Israel y Corea, países con un mejor desempeño innovador.

5.10 La asignación de IyD entre sus usos posibles (desarrollo e investigación básica y aplicada) también influye en la productividad de ésta y por ende en su impacto sobre el crecimiento. En la región de ALC, la mayor proporción de las inversiones en IyD está dirigida a la investigación básica. El Salvador sigue esta tendencia y asigna casi 60% de los gastos de IyD del país a la investigación básica, mientras que EE.UU. y Corea muestran la tendencia opuesta y dedican al menos 55% del total de IyD al desarrollo experimental. Esto en parte se debe a que la IyD es encabezada por el sector privado, el que tiende a adoptar un enfoque más regido por las ganancias. No obstante, resulta interesante destacar que Cuba tiene un equilibrio similar entre el desarrollo experimental y la investigación básica. El desempeño de Cuba refleja un cambio gradual en la segunda mitad de los años 1990 y podría indicar que incluso la asignación de IyD no orientada a las ganancias puede favorecer el desarrollo experimental si se desea alcanzar un sistema innovador más impulsado por el producto.

5.11 La actividad innovadora en el sector de los negocios está encaminada predominantemente a mejorar la calidad de los productos (56%) y cada vez menos empresas se concentran en desarrollar nuevos productos (25%). Casi la mitad de las empresas poseía un departamento dedicado específicamente al control de calidad. La mayoría de las empresas (40%) reportó la falta de un factor

trabajo adecuado como principal obstáculo para mejorar el desempeño innovador. Sin embargo, una parte minoritaria de las empresas (31%) parecía planificar sistemáticamente la capacitación de su mano de obra. Pocas empresas (11%) dieron importancia a las dificultades de establecer convenios de cooperación adecuados con los centros de investigación y universidades y ninguna de ellas dio importancia al acceso a la información o la asistencia técnica.

5.12 El número de científicos e ingenieros constituye otro factor importante para la función tecnológica nacional. La mayoría de los países de ALC posee una masa de científicos e ingenieros compatible con su nivel de ingresos. El Salvador es una excepción y muestra el desempeño más débil entre los países comparables, junto con Venezuela y Colombia.

5.13 Durante la última década, los gobiernos y organizaciones sin fines de lucro experimentaron con telecentros como medio para ampliar el acceso a computadoras, Internet y otros servicios de TIC. El Salvador está llevando a cabo un experimento similar con los llamados Infocentros. En octubre de 2000 se instalaron los primeros cinco infocentros, los que hasta junio de 2001 se habían ampliado gradualmente a una red de 25 y en la actualidad suman 40 diseminados por todo el país. Se prevé una expansión futura hasta alcanzar los 100 infocentros. La sostenibilidad de este modelo recientemente se ha visto socavada por los telecentros, los que no lograron ser entidades económicamente viables.

Posibles causas. Los incentivos

5.14 El Salvador carece de un sistema de incentivos económicos apropiado para fomentar la innovación tecnológica. Si bien se ha avanzado de manera significativa en las leyes para proteger los derechos de propiedad intelectual, todavía se exige poco su cumplimiento como lo sugiere el alto nivel de piratería de software. No existen incentivos fiscales para la IyD y no hay claridad acerca de los derechos de propiedad de las innovaciones llevadas a cabo con fondos públicos. En particular, el actual sistema de “convenio con los empleados” no brinda incentivos para que los investigadores de las universidades públicas innoven. Y lo que es más importante, una universidad pública por ley no puede ser un prestador de servicios para el sector privado en IyD, lo cual entorpece cualquier tipo de colaboración directa entre universidades y empresas. Un régimen de propiedad más flexible para las innovaciones realizadas con fondos públicos (como compartir los derechos de propiedad entre la universidad y los investigadores) podría estimular a los profesores a emprender una investigación más orientada y centrada en lo comercial en los laboratorios públicos.

5.15 La disciplina de mercado que proporciona una competencia cada vez mayor es el factor clave determinante del desempeño en la innovación. Al igual que en la mayoría de los países de ALC, las empresas en El Salvador no enfrentaron suficiente presión competitiva hasta los años 1990. La liberalización del comercio fue significativa, pero una integración mayor a la economía mundial aún debe generar las ganancias que brinda la competitividad.

Posibles causas. Los eslabonamientos

5.16 La estrecha coordinación e interacción de las entidades gubernamentales, universidades y el mundo de los negocios ha sido crucial para el desempeño tecnológico en las economías avanzadas. Las redes facilitan la colaboración en las investigaciones y la difusión de las tecnologías y esta colaboración aumenta las ganancias netas esperadas de las actividades de IyD. En esta área, el desempeño de El Salvador es magro. La entidad responsable de la coordinación e implementación de las políticas de Ciencias y Tecnología en El Salvador (Conacyt) tiene poco equipamiento y personal y los vínculos entre las diferentes instituciones dentro del sistema de innovación salvadoreño son poco sólidos. La baja calidad que se percibe en estas instituciones explica en parte esta conducta. En una calificación de 1 (“inexistente”) a 7 (“la mejor de su tipo”), las instituciones de investigación científica en El Salvador obtuvieron una nota 2.7 de parte de los empresarios locales, lo que las ubica entre las cuatro peores de un estudio de ochenta países (después de Haití, Paraguay y Honduras).

5.17 La concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un área específica de la actividad económica (polos de desarrollo) podría ser el resultado de las economías de la concentración y externalidades tecnológicas (spillovers). La importancia de los polos de desarrollo radica principalmente en que las externalidades de la innovación generalmente se limitan a un área y sector geográfico específico. Los eslabonamientos ascendentes y descendentes también son importantes, principalmente para la interacción permanente entre compradores y proveedores que puede generar importantes mejoras incrementales en productos y procesos.

5.18 En El Salvador, las relaciones de los polos de desarrollo, los requisitos de los clientes y el suministro local están subdesarrollados. En una calificación de 1 (“no sofisticada y elección basada en el precio más bajo”) a 7 (“bien informada y compra basada en el desempeño superior”), la sofisticación en El Salvador recibió una nota 2.7 por los empresarios locales, lo que sitúa al país entre los 10 peores en un estudio de 80 países. El cumplimiento de las normas de calidad de productos y servicios también se ubica entre los 10 peores y la disponibilidad de proveedores locales también es relativamente baja. Como resultado, el estado de evolución de los polos de desarrollo en El Salvador es el cuarto peor del estudio. Esto parece ser una contradicción dada la existencia de un vibrante sector de maquila y una notable industria farmacéutica, además de robustas industrias del café y azúcar.

5.19 En el caso de la industria farmacéutica, los principales obstáculos para convertirse en un polo de desarrollo innovador están relacionados con sus insignificantes niveles de Investigación y Desarrollo en nuevos fármacos y las inquietudes respecto de la deficiente calidad de los medicamentos en El Salvador. Por otra parte y no obstante sus resultados positivos en términos de la expansión de las exportaciones, el sector de la maquila no se debería considerar en un papel de polo de desarrollo tecnológico. En general, las Zonas Procesadoras para la Exportación (ZPE) tienden a generar poca tecnología y/o transferencia de conocimientos y dedican poca inversión a la capacitación. Tampoco fomentan la integración de la cadena de valor con las compañías locales fuera de la zona ZPE, lo que implica que no se explotan las ventajas típicas de largo plazo e indirectas asociadas con la inversión extranjera directa.

Conclusiones y recomendaciones

5.20 El Salvador necesita mejorar su capacidad para aprovechar plenamente la reserva de conocimientos existente (aumentar la capacidad de absorción). Se debe hacer hincapié en las importaciones de bienes de capital y la obtención de licencias. Se debe considerar la IED como fuente de transferencia tecnológica cuando el país alcance un cierto umbral de capital humano y desarrollo de la infraestructura de innovación. Hay medidas que podrían mejorar la capacidad de absorción, como:

- simplificar el proceso de registro;
- revisar las deducciones impositivas para la adquisición de tecnologías y la importación de bienes de capital;
- actualizar la metrología y la calidad;
- aumentar la efectividad de los mecanismos de capacitación; y
- reforzar el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual.

5.21 El Salvador debe ampliar el régimen de incentivos para la Investigación y Desarrollo del sector privado, que no tiene incentivos financieros en la actualidad, a fin de ayudar a la absorción de tecnologías y apoyar gradualmente la adaptación tecnológica. Los fondos públicos son más bien escasos y no están orientados directamente a la innovación. Un fondo de innovación (por crear) debería establecer reglas claras para la asignación de los recursos. En este sentido, las recomendaciones para mejorar el régimen de incentivos para la IyD privada incluiría:

- revisar los incentivos fiscales para la IyD privada;

- revisar la cantidad de recursos asignados a los Infocentros (si es posible) para liberar recursos que permitan incrementar los fondos de la IyD;
- aumentar el volumen del gasto público en IyD dedicándolos a apoyar el esfuerzo del sector privado y concentrándolos en las actividades de desarrollo experimental (en detrimento de la investigación básica) por medio de esquemas de donaciones de contrapartida y subsidios competitivos.
- reordenar los incentivos y definir claramente los derechos de propiedad respecto de las innovaciones generadas bajo el Fondo de Innovación.

5.22 Es necesario fortalecer las sociedades entre el sector público y el privado, especialmente (aunque no exclusivamente) en polos de desarrollo seleccionados. La agroindustria (debido al potencial de sus aumentos de productividad y el impacto en la productividad total y el crecimiento del PIB) y los teleservicios de larga distancia (por su potencial de absorber tecnologías y la relativamente bien desarrollada industria de las telecomunicaciones en El Salvador) son dos posibles candidatos. Las medidas para cada uno de estos polos de desarrollo podrían diferir, pero en términos generales deben incluir:

- reordenar los incentivos para la investigación en la Universidad de El Salvador y estimular la aplicación comercial de las invenciones;
- incrementar la responsabilidad por la gestión y mejorar los incentivos para resultados basados en el desempeño del CENTA, además de mejorar la colaboración con el sector privado;
- mejorar la disciplina de mercado en la agricultura (particularmente en la agricultura tradicional, como el café);
- fortalecer el cumplimiento de las normativas en telecomunicaciones para garantizar una oferta competitiva de insumos para la industria de teleservicios de larga distancia; y
- mejorar la capacitación de la fuerza de trabajo en los teleservicios.

5.23 Por último, las medidas recomendadas para mejorar la coordinación y ampliar el establecimiento de las normas incluyen:

- perfeccionar Conacyt;
- mejorar las estadísticas sobre tecnología y productividad;
- crear mecanismos de fiscalización y evaluación eficientes para los programas existentes;
- aumentar la transparencia mediante la publicación de informes públicos.

6. EL COMERCIO EN EL SALVADOR

Antecedentes

6.1 Existe una gran cantidad de pruebas empíricas que muestran una relación positiva significativa entre la apertura comercial y el crecimiento económico. Gran parte de estas pruebas también apuntan a la existencia de un círculo virtuoso por el cual una mayor apertura genera un mayor crecimiento y esto a su vez una mayor expansión del intercambio comercial. El comercio podría influir en el crecimiento económico a través de cinco canales principales. En primer lugar, el comercio lleva a una mayor especialización y por ende contribuye a incrementar la productividad total de los factores (PTF) al permitir que los países desarrollen su ventaja comparativa. En segundo lugar, el comercio expande los mercados potenciales. Esto permite que las empresas nacionales exploten sus economías de escala, lo que también aumenta su PTF. En tercer lugar, el comercio contribuye a divulgar las innovaciones tecnológicas y mejores prácticas administrativas a través de las interacciones con las empresas y mercados extranjeros. En cuarto lugar, la liberalización del comercio tiende a reducir las prácticas anticompetitivas de las empresas nacionales. Y por último, una mayor apertura del comercio reduce los incentivos para que las empresas realicen actividades de captación de rentas poco productivas.

6.2 Consciente de este efecto positivo del comercio en el crecimiento, desde el término del conflicto armado El Salvador ha estado realizando esfuerzos sostenidos para ampliar el intercambio comercial. El país ha sido uno de los líderes de la región de América Latina y el Caribe en la reforma comercial durante el decenio pasado, lo que se refleja en el significativo incremento de los volúmenes comerciales (importaciones+exportaciones/PIB). La apertura comercial también tuvo un efecto positivo en el crecimiento económico durante los años 1990. Pero a pesar de estos avances, existe la sensación de que El Salvador no ha alcanzado todo su potencial en el frente del intercambio comercial y de hecho aún está rezagado respecto de los países de mejor desempeño en el Mercado Común Centroamericano (Honduras y Costa Rica) y de México en el aspecto de la apertura comercial.

6.3 En esta sección se examina el tema de cómo El Salvador podría expandir más sus flujos comerciales y se presta atención especial a las actuales negociaciones entre Estados Unidos y los países centroamericanos para alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA). La sección reseña primero los temas relacionados con la política comercial en El Salvador antes de pasar a tratar los desafíos, repercusiones y acciones que el país debe emprender para aprovechar plenamente los beneficios del CAFTA.

6.4 Durante los años 1990, El Salvador emprendió reformas de liberalización radicales y a principios del decenio se redujeron notablemente los obstáculos al intercambio comercial. Se puso especial énfasis en crear un entorno favorable para expandir las exportaciones a través de una serie de medidas encaminadas a reducir el sesgo antiexportador de la producción nacional, que incluyeron reducir los aranceles, ofrecer incentivos a las industrias exportadoras e incrementar el acceso de sus productos a los mercados internacionales. Como resultado, El Salvador se enorgullece de tener uno de los regímenes comerciales más abiertos de América Latina, lo que se ha traducido en la reducción sustancial de la atomización y nivel promedio de los aranceles, los que están entre los más bajos de América Latina y el Caribe.

6.5 A pesar de la reducción de los aranceles promedios, a partir de 1995 El Salvador redujo el ritmo de la liberalización que ostentaba en la primera mitad de la década. Una propuesta gubernamental para establecer un arancel uniforme de 6% para finales de los años 1990 fue desechada y recientemente se aumentaron algunos aranceles, en parte como resultado de los esfuerzos por homogeneizar las políticas con los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En el año 2000, se aumentaron sustancialmente los aranceles de algunos productos agrícolas debido a las presiones de los productores nacionales.

6.6 En cuanto a las barreras para-arancelarias, la mayoría fue eliminada cuando El Salvador se convirtió en miembro de la OMC en 1994. Además, ha avanzado en reducir las barreras institucionales al comercio, para cuyo fin trabajó específicamente con los socios del MCCA para definir los términos para la creación de una unión aduanera.

6.7 Las políticas de promoción de las exportaciones desempeñaron un papel decisivo en la expansión comercial de El Salvador. Se aplicaron tres instrumentos: (i) La Ley para la Reactivación de las Exportaciones (1990), que incluye un subsidio a las exportaciones en la forma de un reembolso del 6%, (ii) la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización y (iii) una política agresiva para asegurar los TLC en el nivel regional y bilateral, a fin de garantizar el acceso preferencial a sus exportaciones.

6.8 Las Zonas Procesadoras para la Exportación (ZPE) se han extendido con rapidez desde 1990 como resultado de la implantación de un nuevo marco legal y el perfeccionamiento de las preferencias mejoradas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) para el vestuario. En 2001 había 243 empresas en funcionamiento bajo este programa. El desarrollo de las ZPE ha desempeñado un papel importante en los logros económicos de la última década en El Salvador. Han contribuido de manera significativa a la creación de puestos de trabajo al generar casi 17% del empleo formal total y las condiciones de empleo en estas zonas en general son mejores que en otras esferas de la economía salvadoreña. Las ZPE también han sido cruciales para la expansión y diversificación de las

exportaciones de El Salvador en años recientes. Además, el valor agregado del sector de la maquila ha ido aumentando gradualmente (aunque a ritmo lento) a partir de 1990, como resultado de los crecientes eslabonamientos descendentes con el resto de la economía salvadoreña.

6.9 Sin embargo, las ZPE no han tenido mucho éxito en atraer inversiones a sectores que no sean vestuario y textiles para exportar al mercado norteamericano. Esto ha hecho que el sector dependa de la continuidad de las preferencias unilaterales y de las fluctuaciones cíclicas de la economía estadounidense. Otros factores de vulnerabilidad son la dependencia de las ZPE de los incentivos fiscales y el término (proyectado para diciembre de 2004 según los términos de la OMC) del régimen de cuotas que ha regido el comercio global en textiles y vestuario durante varias décadas. Es probable que los compromisos con el CAFTA y la OMC exijan un término virtual de las ventajas fiscales y arancelarias de aplazamiento ofrecidas por las ZPE. En el futuro, El Salvador tendrá que depender más de ofrecer un entorno propicio para las inversiones en lugar de depender de sistemas específicos del tipo de las ZPE.

6.10 Desde principios de los años 1990, El Salvador ha promovido el fortalecimiento de la integración regional a través del MCCA y a través de nuevos acuerdos subregionales como el Triángulo Norte (TN) con Guatemala y Honduras (1993) y el Acuerdo de Guatemala (1996). Además, El Salvador ha suscrito tratados de libre comercio con República Dominicana (1998), Panamá (2002), Chile (2001) y el TLC México-Triángulo Norte (2001). Este último generó grandes expectativas, pese a la exclusión de sectores importantes como el cemento, la cerveza, los automóviles, los servicios de transporte y la mayoría de los productos agrícolas.

6.11 Desde 1983, El Salvador ha disfrutado del acceso a preferencias unilaterales concedidas por EE.UU. bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Este programa concede acceso libre de aranceles a algunos productos locales que tengan al menos 35% de valor agregado local o 20% cuando se utilizan insumos provenientes de EE UU. Estas preferencias cubren la mayoría de las exportaciones más tradicionales de El Salvador y han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la actividad de la maquila. En este sentido específico, en 2002 se ampliaron las preferencias de la ICC a la producción de textiles y vestuario, una de las actividades con mayor potencial de exportación en El Salvador, al permitir la incorporación de más valor agregado proveniente de la región. Estas medidas tuvieron un efecto positivo, pero su pleno impacto fue aminorado por la desaceleración de la actividad económica de EE.UU. a partir de 2001, las dudas sobre la aplicación de algunas normas por parte de la aduana estadounidense y la reversión parcial de algunos de estos beneficios en 2002.

6.12 Además de un régimen comercial liberal, el país también ha implementado un régimen de inversión extranjera directa liberal mediante una serie de regulaciones que culminaron con la Ley de Inversiones de 1999. El Salvador ha firmado tratados de inversión bilaterales con 23 países, entre otros EE.UU. El tratado firmado en 1999 con este último contiene compromisos similares a los incluidos en el capítulo sobre inversión del TLCAN.

El CAFTA y su significado para El Salvador

6.13 Los Estados Unidos y los cinco países de América Central que conforman el MCCA anunciaron su intención de negociar un acuerdo de libre comercio (CAFTA) en 2002. Tal acuerdo será recién el tercero que se celebre entre EE.UU. y algún país de América Latina, después de los firmados con México y Chile. Las partes involucradas en el CAFTA anunciaron un plan de negociación rápido que implicaría 10 rondas de conversaciones en 2003, su rúbrica a principios de 2004 y la pronta aprobación del Congreso a partir de esa fecha.

6.14 El CAFTA proporcionará un marco integral para las relaciones comerciales y de inversión entre Estados Unidos y los cinco países de América Central y será considerablemente más amplio que las preferencias unilaterales concedidas a los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Primero, el CAFTA será un TLC *recíproco* que otorgará concesiones de acceso de mercado y derechos para la resolución de disputas a ambas partes. Segundo, proporcionará un marco *permanente*

para las relaciones comerciales y de inversión, a diferencia de las preferencias del ICC que exigían su renovación ocasional para sustentar el régimen en el tiempo. Tercero, además del comercio de mercancías, abarcará nuevas normas para el comercio de *servicios*, además de normas y disciplinas para las relaciones de inversión entre los países socios. Es probable que el CAFTA incluya nuevas áreas que El Salvador no ha desarrollado en tratados comerciales anteriores, como patrones anticorrupción, estándares de trabajo y ambientales y reglas para el comercio electrónico.

6.15 Algunos de los desafíos que plantea el CAFTA están relacionados con cambios en las normas y regulaciones, transformaciones en políticas inveteradas y, quizás lo más difícil de todo, el cumplimiento de todas las obligaciones del tratado. Afortunadamente ya existe un marco legal en El Salvador que en general es coherente con las disciplinas del NAFTA. Es probable que el área de garantizar el cumplimiento real de todos los compromisos legales presentará los mayores desafíos, ya que incluye aspectos como los derechos de propiedad intelectual, normas anticorrupción, ambientales y laborales. Por otra parte, la implementación del CAFTA seguramente ocasionará algunas pérdidas fiscales, al menos en el corto plazo.

6.16 En cuanto a los efectos esperados del CAFTA, el acuerdo en términos globales debería brindar muchas oportunidades importantes para incrementar las exportaciones, la inversión, el crecimiento y el empleo. El acceso ampliado y más estable al mercado de su socio comercial más grande, así como los marcos de inversión y de resolución de conflictos, serán recibidos de manera positiva por los inversionistas tanto locales como extranjeros. Se espera que la naturaleza más integral del TLC asegure definitivamente la liberalización del comercio y otras reformas estructurales emprendidas en El Salvador desde principios de los años 1990 y que proporcione oportunidades para avanzar hacia reformas de segunda generación que posiblemente serán cruciales para potenciar el crecimiento adicional a través del CAFTA.

6.17 Aunque es poco probable que el CAFTA plantee retos serios para el actual sistema legal e institucional de El Salvador, hay algunas áreas donde las políticas y normas del país van en dirección contraria al NAFTA y donde probablemente se tomen decisiones antes de que se pueda concretar el CAFTA. Estos conflictos potenciales incluyen lo siguiente:

- **Las ZPE y las exenciones de impuestos para los insumos importados:** en el NAFTA se estipulan restricciones a los programas que permiten el aplazamiento arancelario para los insumos utilizados en los bienes exportados, así como a los programas que exigen que las empresas exporten cantidades mínimas. Estas imposiciones echarían por tierra las ventajas clave del marco de ZPE en El Salvador. Sin embargo, en ambos casos no aplicarían las restricciones en el caso de exportaciones que utilicen insumos de los Estados Unidos, lo cual favorecerá las operaciones de ensamble de El Salvador.
- **Comercio agrícola:** El tema más controvertido quizás sea si el comercio de todos los productos agropecuarios estará sujeto a la liberalización (eventual) y la duración de la fase de eliminación gradual de aranceles para los bienes sensibles. Sin embargo, dado la reducida dimensión económica de la agricultura en el país, es probable que este punto será menos polémico para El Salvador que para sus países vecinos.
- **Adquisiciones de la administración pública:** Las reglas del NAFTA en este frente incluyen compromisos respecto de los umbrales mínimos para activar una licitación competitiva y otros procedimientos de adquisición entre los socios del TLC para garantizar la transparencia y la no discriminación. El Salvador, Guatemala y Honduras se abstuvieron de incluir un capítulo sobre este tema en su TLC conjunto con México. El Salvador tampoco ha firmado el Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC.
- **Competencia (Antimonopolio):** Es probable que la firma del CAFTA ejerza presiones para aprobar un marco de competencia lícita, que incluye la definición de las responsabilidades

fiscalizadoras de un organismo gubernamental. Como se explica en el Capítulo IV, esto probablemente tenga efectos beneficiosos en algunos sectores de la economía.

- **También existen algunas áreas donde podría mejorar el grado de cumplimiento de las leyes actuales como consecuencia del CAFTA.** Éstas incluyen los derechos de propiedad intelectual, los procedimientos aduaneros y las normas anticorrupción, laborales y ambientales.
- **El CAFTA también implicará gastos fiscales en el corto plazo que quizás requieran medidas compensatorias.** A pesar de los bajos aranceles generales, las estimaciones sugieren un posible descenso de los ingresos arancelarios en el corto plazo, que como máximo llegarían al 7% de los ingresos del gobierno central. Esto exigiría la aplicación de medidas compensatorias para evitar un deterioro innecesario en las cuentas fiscales.

6.18 Es probable que el CAFTA genere impactos positivos en El Salvador respecto del comercio, la IED, la transferencia tecnológica y el crecimiento, áreas donde en México se identificaron aumentos evidentes en el período post-NAFTA. Los flujos comerciales deberían aumentar como resultado de la menor cantidad de barreras comerciales y los trámites aduaneros perfeccionados. También habrá un incremento en la inversión extranjera directa, porque se espera que el tratado aumente la confianza del sector privado y mejore el entorno legal y económico. Los nuevos flujos de IED, las importaciones y una mayor competencia global resultarían en transferencia tecnológica y una mayor productividad. Además, el tratado generaría algún grado de convergencia hacia las remuneraciones de la fuerza de trabajo y capital a través de las fronteras, lo cual mejorará la eficacia y aumentará las remuneraciones de los trabajadores salvadoreños.

6.19 En el caso de El Salvador, no es probable que en el corto plazo se repitan los aumentos en el intercambio comercial tipo NAFTA. A diferencia de México, El Salvador desde 1983 ya tiene acceso preferencial al mercado de EE.UU. para una parte sustancial de su espectro comercial a través del programa de ICC. Además, el país ya ostenta uno de los regímenes comerciales más abiertos de América Latina. Sin embargo, existe espacio para la creación de más comercio potencial en el corto y mediano plazo con el CAFTA debido al mejor acceso al mercado estadounidense más allá de los términos de la ICC, así como indirectamente debido al impacto de una mayor inversión sobre los flujos comerciales.

6.20 La agricultura es uno de los sectores que posiblemente se beneficie más con el CAFTA. A pesar de que la mayoría de los productos agrícolas tiene acceso preferencial al mercado estadounidense bajo el ICC, se estima que aproximadamente el 68% de las potenciales exportaciones agrícolas de El Salvador enfrenta algún tipo de obstáculo comercial. La existencia de estas barreras sugiere que pudieran haber potenciales incrementos en el corto plazo para los exportadores salvadoreños con el mayor acceso de mercado bajo el CAFTA. Además, los expertos se beneficiarían de la asistencia e información técnica al tener que enfrentar las normas y controles sanitarios y fitosanitarios aplicados al mercado estadounidense.

6.21 Un estudio auspiciado por el Banco detectó recientemente que existen 56 partidas arancelarias de 8 dígitos de productos agropecuarios y agroindustriales en los cuales El Salvador tiene una amplia ventaja relativa y que enfrentan obstáculos en el mercado estadounidense. Estos productos incluyen los lácteos, grasa animal, azúcar, productos de cereales y otros alimentos procesados, tabaco y comida para aves. Por otra parte, existe un importante potencial para las exportaciones de alimentos agrícolas y procesados al mercado que abastece los gustos de la población inmigrante salvadoreña en los Estados Unidos, que se estima en aproximadamente 2 millones de personas. Incluyen frijoles rojos, frutas tropicales (como marañón, mamey y jocote) y alimentos procesados hechos con harina de trigo y de maíz.

6.22 El sector industrial de El Salvador es relativamente desarrollado para su nivel de ingresos y logra exportar un volumen significativo a sus socios regionales. Sin embargo, su comercio con los

Estados Unidos está conformado esencialmente por maquila de vestuario y exportaciones tradicionales. Las simulaciones para cuantificar el potencial efecto de la eliminación de los aranceles en EE.UU. para las exportaciones salvadoreñas sugieren que las ganancias inicialmente se concentrarían en el sector vestuario. También es dable esperar ganancias absolutas, aunque menores, para otras confecciones textiles, calzados, artículos de cuero y algodón. Además de las reducciones arancelarias, el mayor potencial para ampliar las exportaciones salvadoreñas de vestuario resulta de la liberalización de las actuales normas de origen, lo que permitirá el uso de insumos locales que podrían aumentar enormemente el valor agregado local en este sector.

6.23 Hay serias incertidumbres en torno a las esperanzas de aumentar las exportaciones de vestuario de El Salvador y de América Central en general debido al término del acuerdo textil mundial en enero de 2005. Sin embargo, incluso con la total eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio del vestuario, es probable que El Salvador y otros países centroamericanos sigan teniendo una ventaja arancelaria significativa respecto de los competidores asiáticos, además de su ventaja competitiva en este mercado debido a la cercanía.

6.24 También se espera que el CAFTA estimule la inversión, incluyendo los flujos de IED hacia El Salvador. Los inversionistas probablemente serán atraídos por las oportunidades de ganancia existentes en El Salvador y, lo que es más importante, por el riesgo reducido (o efecto de credibilidad) que aportará el CAFTA. Este efecto en el riesgo ha resultado ser un factor decisivo en México, ya que implica que las políticas comerciales y reformas más amplias serán permanentes, además de la garantía de acceso a los mercados del socio.

Conclusiones y recomendaciones

6.25 El CAFTA es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr mayores flujos de IED, ya que no puede substituir las políticas y un entorno institucional favorable para los inversionistas ni contrarrestar los efectos nefastos de una gestión macroeconómica volátil o de instituciones imperfectas. Hacen falta entonces acciones complementarias para garantizar que los beneficios potenciales del CAFTA se materialicen de pleno en El Salvador. Entre las áreas que requieren atención especial en el país están:

- **La educación y la absorción y generación de conocimientos:** En educación, El Salvador tiene que cerrar su “brecha de conocimientos” y para este fin debe ampliar la cobertura y la calidad de su sistema de educación primaria y secundaria. En el frente de la innovación, tendrá que mejorar la calidad de sus instituciones de investigación, aumentar los esfuerzos en I+D y crear vínculos entre los investigadores públicos y los usuarios del sector privado.
- **El desarrollo institucional y la gobernabilidad:** A pesar de los importantes avances realizados en el frente institucional y de gobernabilidad durante la década pasada, aún existen serias deficiencias, particularmente en el imperio de la ley y el frente de la seguridad personal, como lo prueban los indicadores de corrupción, delito y violencia. Para cosechar los frutos del CAFTA se requiere un perfeccionamiento sostenido de las instituciones, en especial de las encargadas de mejorar el imperio de la ley y luchar contra la corrupción. Esto exigirá esfuerzos locales sustanciales, ya que tales mejoras no surgieron automáticamente de los tratados de libre comercio Norte-Sur.
- **La infraestructura:** es indispensable terminar con las deficiencias en infraestructura, en particular en las redes viales y puertos que han estado afectados por problemas operacionales y administrativos. Además, para permitir que todas las regiones de El Salvador se beneficien del CAFTA, será necesario realizar inversiones estratégicas en infraestructura, con especial énfasis en las regiones más rezagadas.
- **La política comercial:** Es probable que para el Salvador sea provechoso seguir adelante con su programa de acciones unilaterales, bilaterales y multilaterales para expandir el comercio y

ampliar las oportunidades de integración, no sólo a través del MCCA, sino también con la Unión Europea y otros países latinoamericanos.

7. EL CAPITAL HUMANO Y EL CRECIMIENTO

Antecedentes

7.1 Nadie parece dudar de la importancia del capital humano, y sobre todo de la educación, para el crecimiento. El capital humano tiene un papel crucial en el crecimiento a largo plazo que va más allá de su papel directo como factor de producción, ya que también sirve de complemento para otros factores como el capital físico y los recursos naturales, determina la tasa de innovación tecnológica y facilita la absorción tecnológica en los países. No debe sorprender entonces que esta sección se concentre en la Educación.

7.2 El mensaje básico que surge de este capítulo coincide con las conclusiones del informe *Cerrando la brecha en Educación y Tecnología* preparado por la oficina del Economista Jefe para América Latina del Banco Mundial en 2003: la matrícula en educación secundaria es el área donde se concentra el mayor déficit o brecha del sistema educativo salvadoreño. La actual matrícula bruta de 40% en educación secundaria es aproximadamente 20 puntos porcentuales inferior a lo que se espera para un país con el nivel de ingresos de El Salvador, un déficit enorme que coloca al país en franca desventaja en el mercado mundial. En contraste, los déficits estimados en la educación preescolar, primaria y terciaria parecen ser más modestos: 5 puntos porcentuales o menos en cada caso. Puesto que las actuales matrículas determinan la evolución de las reservas de capital humano en el futuro, la política pública y por consiguiente los recursos públicos se deben concentrar en ampliar la cobertura de la educación secundaria con una calidad aceptable. Este capítulo destaca las otras deficiencias en el sector, como la calidad de la educación primaria (que es baja cuando se considera tanto en términos de tasas de finalización como de las calificaciones en los test de rendimiento escolar normalizados), los problemas de financiamiento del sistema de capacitación empresarial para trabajadores y el déficit de trabajadores con altas calificaciones técnicas de alto grado (como los ingenieros y científicos). Sin embargo, ninguno de estos problemas se puede comparar con el gran déficit que afecta a la educación secundaria.

7.3 Se deben tener en cuenta dos puntos al establecer una relación entre capital humano y crecimiento económico. En primer lugar, es importante destacar que la recuperación de las inversiones en capital humano a través del sistema de educación tradicional (primaria, secundaria y terciaria) se produce en un horizonte cronológico muy largo. La educación de un niño desde que entra a la enseñanza preescolar hasta que termina la enseñanza secundaria demora aproximadamente 15 años y si se incluye la educación terciaria, el período de inversión podría tomar fácilmente alrededor de 20 años. En este respecto, el impacto de las inversiones en capital humano sobre la productividad y el crecimiento ocurrirá cuando los nuevos grupos que se beneficiaron de estas inversiones entren en el mercado laboral y comiencen a representar una parte significativa de la fuerza de trabajo. De esta manera, las políticas de educación y capital humano se deben considerar y planificar como instrumentos de crecimiento a largo plazo, no como dispositivos para provocar alzas repentinas en el crecimiento económico.

7.4 En segundo lugar, también es importante reconocer que las intervenciones en el sector educativo brindan distintos tipos de beneficios. El capital humano tiene un papel crucial y positivo en el crecimiento de largo alcance y por este motivo se espera que una mayor cantidad y calidad de educación sustentará un nivel de vida más alto. Sin embargo, la educación también ocupa un papel social. De hecho, cuando se examinan potenciales intervenciones en materia de políticas que puedan generar una mejor distribución de los ingresos, la educación (sobre todo la educación primaria) siempre aparece como uno de los mejores candidatos. Sin negar la posibilidad de que los dos

objetivos de mayor eficacia e igualdad se complementan, en principio no se puede deducir de inmediato que las intervenciones sectoriales dirigidas a uno o al otro coincidirán.

La oferta de educación

7.5 El sistema de educación formal de El Salvador está dividido en cuatro niveles básicos: la educación preescolar, la educación primaria (grados 1 a 6), la educación secundaria (grados 7 a 11) y la educación terciaria (grados 12 a 17). En el nivel terciario también existen algunas escuelas tecnológicas que ofrecen planes de estudio más cortos (grados 12 a 15). Además de este sistema formal, existe un sistema organizado de capacitación del mercado laboral donde se asocian el gobierno, el sector privado y los sindicatos. Desde el término del conflicto armado en 1992, el país siguió una estrategia dirigida a ampliar la cobertura de la educación y el mejor ejemplo de este compromiso es la aplicación del muy exitoso programa EDUCO. El país también muestra algunos logros en las escuelas tradicionales a través de la creación de consejos escolares con la participación de profesores y padres. Aunque el eje central de la estrategia salvadoreña haya sido la educación preescolar y primaria, se pueden observar avances en todos los niveles. Entre 1990 y 2001, la educación preescolar, primaria y secundaria se amplió considerablemente en 14, 28 y 28 puntos porcentuales, respectivamente, y aunque la educación terciaria también creció, sus logros de 2 puntos porcentuales fueron bastante más modestos. Como resultado de todos estos avances, en el año 2000 las tasas de matrícula llegaron a 40% en preescolar (bruta), 81% en primaria (neta), 40% en secundaria (neta) y 18% en terciaria (bruta).

7.6 A pesar de estos avances en el acceso, El Salvador todavía clasifica desfavorablemente si se compara con el resto del mundo, aun cuando se controle por los niveles de ingreso. Cuando se analiza la matrícula utilizando datos comparativos de varios países, se constata que El Salvador tiene un bajo desempeño en todos los niveles educativos. Al controlar por el nivel de ingresos, el análisis muestra que la divergencia entre las matrículas reales y las esperadas en preescolar, primaria y terciaria es muy modesta (5 puntos porcentuales o menos), pero no así en la educación secundaria, donde es muy significativa (casi 20 puntos porcentuales). El Salvador debería tener una tasa de matrícula bruta de casi 60% en educación secundaria.

7.7 Además del déficit en educación secundaria, El Salvador tiene problemas significativos con la eficiencia y calidad de la educación. Las matrículas son importantes, pero completar la escuela puede ser incluso más importante para inferir el tipo de destrezas que se están creando. Sólo cuatro quintas partes de los estudiantes completaron los dos primeros ciclos de la educación primaria en el año 2000, comparado con 61% en 1989. En cuanto a la calidad de la educación, los resultados de los test nacionales normalizados de rendimiento escolar muestran que los niños salvadoreños de los grados 3, 6 y 9 sólo alcanzaron el 50% de los resultados máximos posibles. Estas calificaciones indican que la mayor parte de los estudiantes reprobaría si se utilizara una curva estándar para evaluarlos. Una segunda medida de la calidad que se puede evaluar es la tasa de repetición en la educación primaria, que es casi un 8%. Una tasa de repetición alta contribuye a aumentar la proporción de estudiantes pasados de edad y los problemas asociados. Sin embargo, una comparación entre países similar a la de la Tabla 2 sugiere que la repetición en el sistema salvadoreño no es peor que en otros países comparables

7.8 Aunque que el sistema escolar tradicional probablemente es (y debe ser) la pieza más importante de cualquier sistema formador de capacidades, la caída en desuso de los conocimientos generales adquiridos en el sistema tradicional cuando un individuo pasa más tiempo en un trabajo hace necesario el empleo de sistemas de capacitación laboral. La diferencia principal entre el sistema tradicional y el sistema de capacitación es que mientras las escuelas, institutos y universidades se concentran en entregar conocimientos generales, los sistemas de capacitación se concentran especialmente en adaptar esos conocimientos a la tecnología específica en uso. El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) del sistema de capacitación empresarial salvadoreño es un elemento que hay que considerar en este marco. Está organizado como una institución tripartita autónoma en coordinación con el gobierno a través del Ministerio de Trabajo.

Los miembros del consejo de dirección son cuatro representantes del sector privado, tres dirigentes obreros y tres funcionarios del gobierno. El Instituto comenzó a funcionar en 1994 y es financiado a través de un impuesto sobre la nómina de 1%.

7.9 El instituto financia principalmente capacitación solicitada por empresas y entregada por centros de capacitación privados. El INSAFORP sólo capacita directamente cuando no exista proveedor privado alguno, una estructura institucional que puede ser considerada moderna en el sentido de que muchos sistemas de capacitación latinoamericanos y de la OCDE están evolucionando a este tipo de entrega de servicios. Esta estructura parece evitar al menos uno de los dos escollos comunes de muchos sistemas de capacitación en América Latina: (i) capacitación no pertinente con poco impacto sobre la productividad y los salarios y (ii) entrega pública e ineficiente de la capacitación. En este sentido, el sistema sí parece funcionar productivamente: el número de trabajadores que recibe capacitación llegó a 390,000 en 2001, la mayor parte de los cuales se forma en cursos más bien cortos. No está claro si la creación de INSAFORP permitió formar capacidades adicionales o si en cambio simplemente es un reemplazo de la capacitación pagada por la empresa. Sin embargo, con los altos niveles de adiestramiento alcanzados en 2001, parece plausible que la introducción del impuesto de capacitación elevara el nivel de capacitación más allá de la pura solución de mercado y así resolvió con éxito algunas falencias de mercado involucradas en la entrega de formación. El rápido aumento del número de cursos financiados ha sobrepasado el ritmo de crecimiento de los ingresos y como consecuencia INSAFORP utilizó las reservas acumuladas durante 2001 para responder a la elevada demanda. De ahí que el alto nivel actual de capacitación en las empresas sea insostenible en el mediano a largo plazo si no recibe fondos adicionales o logra generar ahorros a través de eficiencia.

7.10 En cuanto a las capacidades para la innovación tecnológica, aunque el número de graduados en estudios tecnológicos se haya cuadruplicado durante la década pasada, El Salvador clasifica mal en comparación con sus competidores regionales y globales, especialmente en el número de graduados en ciencia e ingeniería que puedan crear y adaptar nuevas tecnologías, que es muy bajo.

7.11 Resumiendo, es posible sostener que a pesar del impresionante progreso alcanzado por El Salvador en educación y capacitación durante la década pasada, el país debería concentrar sus recursos en la expansión de la educación secundaria. El déficit de El Salvador en educación secundaria es casi un 50% de la matrícula neta actual. Otras áreas que ameritan recibir atención especial son: (i) la mala calidad de la educación primaria, donde sólo 80% de los escolares completan la escuela y las notas en los test de rendimiento escolar normalizados son bajas, (ii) el sistema tripartito de capacitación de la fuerza laboral que parece conseguir resultados positivos importantes, pero que tendrá que reducir la formación para mantener su solvencia financiera y (iii) el bajo número de graduados con títulos en ciencia e ingeniería que pueden crear y adaptar nuevas tecnologías

La demanda de mano de obra calificada

7.12 La calificación de los trabajadores es un factor que se cotiza en el mercado laboral. En términos económicos, este factor especial y muy complejo se atiene a las reglas generales de la oferta y la demanda como cualquier otra mercancía. Su valor está determinado por (i) la oferta de mano de obra con diferentes niveles educativos, que es un reflejo bastante exacto del funcionamiento del sistema de educación y (ii) la demanda de mano de obra modelada por la elección de tecnologías. La educación es una mercancía escasa en la población adulta de El Salvador, en especial la educación secundaria. Según la encuesta domiciliaria nacional realizada en el año 2000, el adulto medio de más de 25 años de edad ha completado como promedio 4.8 años de escolaridad. Esto se compara con un promedio regional de 5.8 años en 2002, un promedio de 9.7 entre los tigres de las economías de rápido crecimiento de Asia Oriental y de 11.1 años en los países de la OCDE. Un análisis comparativo de países indica que para el nivel de ingresos de El Salvador, su población debería tener al menos 6.4 años de escolaridad (y no 4.8).

7.13 Para calcular el valor que el mercado laboral salvadoreño asigna a la educación, debemos tener en cuenta que el nivel salarial a menudo depende de características individuales y circunstancias específicas del contexto. Por ejemplo, los trabajadores más jóvenes podrían tener más educación, pero ganar menos debido a su falta de experiencia. Esto implica que la diferencia salarial observada subestimaría el valor de la educación escolar si no se considera la diferencia en materia de experiencia. El cálculo de las tasas de rentabilidad de la educación proporciona un método usado profusamente para separar el impacto de los efectos covariados, como por ejemplo separar la experiencia del impacto de la educación en los salarios. El análisis econométrico de estas rentabilidades sugiere que la demanda total de mano de obra calificada en El Salvador es alta, aunque menor que el promedio de la región de América Latina (la tasa de rentabilidad estimada de un año adicional de educación es algo menor en El Salvador). Además, no existen pruebas de una prima salarial alta significativa para las destrezas técnicas de la enseñanza superior respecto de las destrezas académicas de la enseñanza superior. Donde sí parece haber una relativa escasez es en la educación secundaria superior, algo que coincide con las conclusiones de la sección en que se analiza el suministro de destrezas.

Recomendaciones en materia de política

Seguir avanzando en la educación preescolar

7.14 Es probable que las intervenciones en educación preescolar generen altos beneficios sociales en El Salvador. Los programas preescolares mejoran la madurez para la escolaridad y reducen las tasas de deserción en los años de primaria. Las pruebas del ámbito internacional sugieren que las intervenciones en esta área han sido positivas en cambiar las habilidades sociales y la motivación de los niños y tienen que ver con aumentos en la eficacia del sector que van más allá del nivel preescolar. Por ejemplo, los datos de Brasil indicarían que la asistencia preescolar tiene efectos beneficiosos significativos en materia de aprendizaje y remuneración incluso si se realizan ajustes por los antecedentes familiares y otros factores. Dos años de educación preescolar (i) aumentan el nivel de escolaridad en un año aproximadamente, con ciertas señales de que este efecto es mayor para los hogares más pobres, (ii) reducen la repetición de grado entre 6% y 10% (más para los hogares más pobres), de modo que incrementan la eficiencia del gasto en educación y (iii) aumentan las remuneraciones de los trabajadores varones entre 4% y 12%, otra vez con ciertos indicios de un aumento mayor para las familias más pobres.

Mejorar la calidad de la educación primaria

7.15 Debe mejorarse la calidad de la educación primaria a través de iniciativas políticas coherentes y a este fin, fortalecer las estrategias de administración escolar comunitarias y de las escuelas para concentrarse en los aspectos cualitativos de la enseñanza y el aprendizaje en el aula. Es una prioridad aumentar la responsabilidad de las escuelas por los resultados. Para apoyar los esfuerzos locales, el país debe: (i) seguir adelante con los esfuerzos para elevar las calificaciones en los test de rendimiento y para este fin revisar los planes de estudio, completar el sistema de estándares educativos, suministrar materiales, capacitar y evaluar a los maestros, (ii) incrementar el acceso a la tecnología educativa y (iii) prestar apoyo a la transición de la escuela al mundo laboral, lo que incluye financiar proyectos preparados y puestos en práctica por estudiantes, orientar y asesorar a los jóvenes en la elección de la carrera y asociarse con el sector privado en programas de prácticas y apoyo a la capacitación. También es necesario el fortalecimiento institucional. En este sentido, con el fin de facilitar la responsabilidad de las escuelas por su gestión, hay que fortalecer las herramientas y la capacidad administrativa para garantizar el uso apropiado de los recursos transferidos a las escuelas y para supervisar los resultados.

Expandir enérgicamente la matrícula secundaria

7.16 Basado en lo que se ha dicho antes, el mayor desafío del país en el sector educativo parece ser el cierre del déficit existente en los niveles medios de la escala educativa y por consiguiente, es

necesario mejorar las tasas de finalización del tercer ciclo de la educación primaria (grados 7 al 9) y aumentar de manera general la matrícula en educación secundaria. Existen varios motivos para esto:

- (i) la transición al ciclo inferior y superior de la educación secundaria es el eslabón perdido para la mayor parte de la población joven. En estas dos transiciones o durante el ciclo inferior de la educación secundaria, el 60% de los jóvenes abandona el sistema de educación y sólo unos pocos retornan;
- (ii) la expansión del sistema en este nivel sería equitativa, dado que son los niños y niñas de familias de ingresos mediano y bajo los que desertan en este nivel, (Márquez, 2003). Por lo tanto, se espera que la expansión de la educación secundaria contribuya al establecimiento de una clase media numerosa en la sociedad y a una sociedad más homogénea y estable.
- (iii) La rentabilidad privada del ciclo inferior de la educación secundaria es baja, menos que 5%.

Por estos motivos es poco probable que se logren avances rápidos sin la intervención pública, lo que implicaría a la vez que la formación del capital humano sería más lenta.

7.17 La naturaleza de la intervención pública debe estar orientada a eliminar las restricciones en la oferta y la demanda. En la oferta, las iniciativas mayormente procuran aumentar la infraestructura escolar mediante la construcción de aulas y mejoras en el plan de estudios y el suministro de materiales. En esta área, el programa EDUCO demostró ser muy positivo. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, FUSADES (2002) informó que la distancia media a la escuela primaria más cercana es de menos de un kilómetro en la zona rural. Es importante reconocer que la construcción de aulas tiene que estar basada en las necesidades presentes y futuras y tener en cuenta los costos de provisión de las escuelas. En la demanda, las políticas deben inducir a las familias para que envíen sus niños a la escuela y por este motivo buscan reducir los gastos asociados con la educación. Estos gastos pueden adoptar diversas formas, como (i) gastos directos de la educación, como libros de texto y matrícula escolar, (ii) salarios no percibidos y (iii) baja rentabilidad de la educación. FUSADES demuestra que existen restricciones significativas por el lado de la demanda. Dos tercios de los niños y niñas entre 13 y 17 años de edad no asisten a la escuela debido a los altos costos de oportunidad. Estos costos incluyen la necesidad de trabajar (19.8%), la necesidad de realizar labores domésticas (20.3%) y la necesidad de sufragar los altos costos de educación (20.4%). Por otra parte, la baja rentabilidad del tercer ciclo de la educación primaria resulta inquietante, lo que implica que los programas que compensan estos costos pueden ser el elemento apropiado en una política que busca expandir el tercer ciclo de la educación primaria y la educación secundaria. Existen muchos ejemplos de financiación exitosa por el lado de la demanda en América Latina, como el programa *Oportunidades (Progres)* en México y *Bolsa Escuela* en Brasil.

Financiar más la capacitación empresarial

7.18 Debido a consideraciones financieras, está claro que hay un límite en el aumento de las inversiones en educación de parte del gobierno, al menos en el corto plazo. Sin embargo, una alternativa sería la posibilidad de hacer participar al sector privado en la financiación de algunas actividades. En principio, se podría introducir un aumento del financiamiento privado en áreas de alta demanda, ya que los beneficiarios de estas actividades probablemente estarían dispuestos a contribuir a los gastos sin reducir la cantidad de capacitación que ya están realizando.

Aumentar la formación de mano de obra altamente calificada

7.19 Parece obvio que cualquier desarrollo tecnológico exige que el país tenga los conocimientos y destrezas pertinentes. La evidencia internacional disponible sugiere una relación circular entre conocimientos y tecnología, donde los primeros atraen la inversión extranjera directa (IED) rica en tecnología y donde la tecnología por su parte aumenta la demanda de conocimientos tecnológicos

adicionales. Entonces, el problema se podría reducir a cómo llevar a los países a un círculo virtuoso donde el conocimiento genera desarrollo tecnológico y viceversa. Esto implica que la mejor política tecnológica puede ser la de expandir la educación, junto con crear un marco macroeconómico sólido con un régimen comercial abierto que ejerza presión competitiva sobre la economía nacional.

Cuestiones de recursos: las inevitables soluciones de compromiso

7.20 Un aspecto crítico para las mejoras educativas es la limitación de recursos, ya que muchas de las iniciativas sugeridas exigirían recursos adicionales para poder ser implementadas con éxito. Inevitablemente, las autoridades responsables tendrán que sopesar las ventajas de las diferentes iniciativas una contra otra. Tienen que considerar si las inversiones más importantes en el sistema educativo se pueden financiar con cargo a las ganancias en eficiencia o si se necesitarán nuevos recursos. En este respecto, una serie de estudios recientes constatan que aunque existe algún margen para mejorar la eficiencia en la educación primaria y secundaria, las posibilidades de realizar inversiones adicionales en el marco presupuestario actual parecen ser bastante limitadas. Además, a pesar del aumento significativo de la inversión pública en educación en años recientes, el país todavía parece dedicar demasiado poco a esta área: un país latinoamericano promedio invierte 4.1% del PBI en educación, 28% más que El Salvador.

7.21 Existen recomendaciones en materia de políticas que requieren inversiones importantes, particularmente las mejoras de calidad en la educación primaria y los programas para ampliar la matrícula en la educación secundaria. Por consiguiente, estas reformas competirán por los recursos del gobierno y las autoridades tendrán que sopesar las ventajas y costos de cada programa con aquellos de otros programas competidores. Existen pocos análisis sobre las ventajas relativas de invertir en la calidad de la educación primaria o de ampliar la educación secundaria que puedan guiar a los gestores de política en esta materia. Sin embargo, también es importante destacar que existe cierta complementariedad entre la calidad de la educación primaria y la expansión de la educación secundaria. Un alumno que se gradúe de una escuela primaria de alta calidad probablemente asistirá y terminará la educación secundaria. Ante esta complementariedad, en el informe se recomienda un camino intermedio: asignar recursos incrementales entre mejoras de calidad en la educación primaria y expansión de la educación secundaria, centrandó la atención en mejorar la finalización del tercer ciclo de educación primaria y ampliar la secundaria.

7.22 Hay otras iniciativas en este campo que no requieren una inversión pública adicional, pero sí exigen reformas. Este es el caso de la introducción de un adecuado sistema de copago para la capacitación empresarial. Tales ajustes reguladores podrían llevarse a cabo sin tener que sopesar los beneficios y costos fiscales con las demás iniciativas de política.