

**VII ENIADE**  
**2006**  
ENCUENTRO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA

Hacia una Nueva Estrategia de Crecimiento Económico  
Iniciativa El Salvador 2024





**Presidente:** Ing. Federico Colorado

**Vicepresidente:** Licda. Elena de Alfaro

**Secretario:** Ing. Napoleón Guerrero

**Tesorero:** Ing. Raúl Castaneda

**Directores:**

Lic. Carlos Imberton Deneke

Ing. Agustín Martínez

Lic. Carlos Renderos

Lic. Rolando Duarte

Licda. Vilma de Calderón

**Director Ejecutivo:**

Lic. Raúl Melara Morán

**Ex-Presidentes:**

Sr. Roberto Quiñonez

Sr. Miguel Angel Salaverría

Ing. Guillermo Borja Nathan

Ing. Eduardo Funes Hartmann

Sr. Eduardo Menéndez

Sr. Eduardo Palomo

Sr. Eduardo Lemus O'Byrne

Sr. Jaime Alvarez Gotay

Sr. Víctor Steiner

Ing. Conrado López Andreu

Sr. Francisco Calleja M.

Lic. Carlos Antonio Borja

Lic. Camilo Bolaños

Ing. Roberto Vilanova M.

Sr. Ricardo Simán

Sr. Elías Antonio Saca G.

**Asesor Económico:** Lic. Juan Héctor Vidal

**Asesor Legal:** Lic. Luis Chávez

**PERSONAL EJECUTIVO:**

Gerente Técnico: Ing. Waldo Jiménez

Gerente Administrativo y Financiero:

Sr. Tomás Edgardo Vargas

**Gerente de Comunicaciones:**

Licda. Beatriz Belloso de Morales

**Ventas:**

Rosa María Rojas

Brenda Batres

Zair Josué López

**Diseño Gráfico:**

Lic. Mauricio Ponce

**ANEP**

Asociación Nacional de la Empresa Privada

1ª Calle Poniente y 71 Ave. Norte No. 204,

Colonia Escalón. Apto. Postal 1204.

San Salvador, El Salvador, Centro América

Tels.: 2209-8300 • 2298-0966

Fax: 2298-8317

<http://www.anep.org.sv>

email: [comunicaciones@anep.org.sv](mailto:comunicaciones@anep.org.sv)

## Hacia una Nueva Estrategia de Crecimiento Económico Iniciativa El Salvador 2024

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Presentación</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Primera parte</b>   |           |
| <b>I. Limitantes para crecer y objetivos 2024: alcanzando lo posible</b> | <b>7</b>  |
| <b>II. ¿Con qué contamos para crecer?</b>                                | <b>17</b> |
| A. Posicionamiento geográfico estratégico para la conectividad           | 18        |
| B. Capital humano  | 19        |
| C. Redes de vinculación con los salvadoreños en el exterior              | 20        |
| <b>Segunda parte</b>   |           |
| <b>Construyendo un país competitivo</b>                                  |           |
| <b>III. ¿Cuánto y cómo crecer?</b>                                       | <b>21</b> |
| A. Fortaleciendo la capacidad nacional de innovación                     | 23        |
| B. Invirtiendo en la principal riqueza del país: su gente                | 24        |
| C. Infraestructura para la competitividad                                | 28        |
| D. Apuestas sectoriales estratégicas                                     | 35        |
| E. El desarrollo territorial como herramienta del progreso               | 40        |
| F. Nueva cultura empresarial   | 41        |

## Tercera parte

### Los pilares de la nueva estrategia de crecimiento económico

|   |           |
|---|-----------|
| <b>IV. Estabilidad macroeconómica</b>                     | <b>43</b> |
| A. Financiando el desarrollo con recursos propios         | 44        |
| B. Movilización eficiente de los recursos financieros     | 45        |
| <b>V. La institucionalidad al servicio del desarrollo</b> | <b>47</b> |
| A. Sistema electoral y sistema de partidos                | 48        |
| B. Seguridad ciudadana                                    | 49        |
| C. Hacia una efectiva administración de justicia          | 50        |
| D. Descentralización municipal                            | 51        |
| E. Control de fondos públicos.                            | 52        |
| F. Mejorando la calidad de la burocracia                  | 53        |
| G. Mercados eficientes y fomento de la competencia        | 54        |
| H. Mercados eficientes y derechos de los consumidores     | 55        |
| <b>Reflexiones finales</b>                                | <b>56</b> |



# Presentación

Dentro de la experiencia acumulada con las ediciones anteriores de ENADE, la última significó un giro importante en el posicionamiento del sector privado organizado del país alrededor del desarrollo integral.

En efecto, en los primeros cinco eventos celebrados en el periodo del 2000 al 2004, se elaboró alrededor de propuestas concretas respecto de políticas sectoriales y políticas macroeconómicas, así como aspectos institucionales. Coincidentemente, durante ese tiempo surgieron iniciativas gestadas en otras entidades nacionales, las cuales tienen como denominador común un enfoque de largo plazo.

Considerando todo ese capital disperso, se gestó la idea de iniciar un esfuerzo para conciliar las diferentes posiciones de dichas entidades y generar una dinámica conjunta alrededor del objetivo común de lanzar una estrategia de desarrollo de largo plazo con visión compartida.

Fue así como surgió la idea de lanzar la INICATIVA EL SALVADOR 2024, la que además de hacerse cargo del horizonte de largo plazo que debe guiar toda estrategia integral de desarrollo con sentido de país, retomó la filosofía y los ideales que doscientos años antes habían sembrado la semilla para la creación de la patria grande.

En ENADE 2005, ofrecimos una visión del país que todos queremos para el 2024 y, al mismo tiempo, se formularon cinco estrategias concretas con sus respectivas fuentes de financiamiento identificadas, con el objeto de resolver necesidades básicas de la población de menores ingresos, como son el agua potable, electrificación, conectividad por vías pavimentadas, manejo integral de los desechos sólidos y mejoramiento de asentamientos precarios. Dichas estrategias son la primera parte del proceso de largo plazo.

En la elaboración de estas estrategias nos acompañaron más de treinta organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como entidades del sector privado, con quienes hemos construido capital social alrededor de propuestas de solución que de implementarse, aumentarían sensiblemente la productividad de los salvadoreños más pobres y excluidos del país.

Durante 2006, hemos trabajado en amplias discusiones con diferentes entidades y expertos para definir la NUEVA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO con un horizonte de largo plazo, que este día presentamos a ustedes, con el afán de construir un país próspero, tanto en el aspecto económico como social. Un país incluyente del que todos nos sintamos orgullosos.

La NUEVA ESTRATEGIA contiene propuestas para que El Salvador alcance y mantenga altas tasas de crecimiento, entorno al 7.5% anual, con lo cual se triplicaría el PIB real por habitante al cabo de 20 años. Esto provocará el círculo virtuoso de inversiones de calidad, empleos formales y mayores salarios, generando recursos tributarios para focalizar los programas sociales, los cuales desencadenan aumentos de productividad. Se busca, en resumen, mejorar las condiciones de vida de toda la población.

A partir de los espacios que se abrieron luego de la transición iniciada en 1982 y de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, sin duda hemos logrado avances significativos en las áreas económicas, sociales y políticas. La gran interrogante es, si cómo sociedad, estamos satisfechos con estos progresos.

Por ejemplo, hay que reconocer que en los últimos dos años se ha recuperado el dinamismo de la economía, luego de una década de lento crecimiento. A pesar de este importante avance, continuamos entre los países con las menores tasas de crecimiento del continente americano. De continuar con el ritmo actual, El Salvador requeriría 60 años para duplicar el ingreso real por habitante.

Otro aspecto es lo relativo a la paz ciudadana. Desde que surgieron los problemas de seguridad con secuestros y asesinatos de connotados empresarios salvadoreños en la década de los setenta, el país no ha experimentado largos períodos de seguridad que incentiven la inversión. Dicho de otra manera, la actual generación de empresarios no hemos conocido amplios momentos de tranquilidad en los últimos 35 años, lo que provoca cautela respecto del capital dispuesto a ser comprometido en El Salvador.

Keynes, el famoso e influyente economista del siglo XX, difundió el concepto de “espíritu animal” para referirse a motivos no económicos que influyen en los agentes al tomar la decisión de invertir o dejar de invertir. Más adelante, Robert Lucas denominó a este comportamiento como expectativas racionales.

Lo cierto es que las decisiones de inversión no sólo responden a los aspectos relacionados con la rentabilidad de los negocios, sino que también dependen del “ánimo de los empresarios”, el cual es influido por el entorno. Esto no debe confundirse con generar un ambiente de aparente optimismo, que no esté respaldado por hechos reales y resultados concretos.

El sector privado salvadoreño organizado en ANEP tiene la convicción de que el desarrollo es posible. El país cuenta con enormes potenciales por su ubicación geográfica estratégica, por su población mayoritariamente joven y por la cantidad de salvadoreños en el exterior.

Por ello, a pesar de las limitantes estructurales que debemos enfrentar, estamos seguros de que, con políticas públicas claramente orientadas a superar los problemas de manera ordenada y sistémica, podemos construir el país que todos queremos para el 2024.

Todos los países que han logrado crecer a tasas altas y sostenidas durante 20 ó 30 años, han realizado apuestas estratégicas en determinados sectores, alrededor de los cuales se desarrollaron fuertes inversiones en educación y capacitación, ciencia y tecnología, innovación e infraestructura.

La implementación de estas apuestas, en la mayoría de los casos, ha sido facilitada por la definición previa de visiones de futuro sencillas y ampliamente compartidas por toda la población, que han servido de guía para orientar su proceso de transformación productiva.

La NUEVA ESTRATEGIA que presentamos este día propone que las apuestas estratégicas sectoriales giren entorno a la agroindustria e industria, turismo y centro logístico regional e internacional, por su capacidad de fortalecer los encadenamientos productivos. Será alrededor de estos sectores que se deberán realizar las inversiones concretas en recursos humanos y en infraestructura. Para ello, se recomiendan opciones para su financiamiento y se plantea nuevamente la importancia de contar con un esquema moderno de planificación indicativa del desarrollo.

El hecho que el sector empresarial proponga esta NUEVA ESTRATEGIA muestra el interés y la voluntad de impulsar un esfuerzo permanente y genuino para alcanzar el desarrollo integral. Con ello se espera el involucramiento de todos los agentes en la construcción de un nuevo país, para llevar a cabo las tareas urgentes de ejecutar en el corto y mediano plazo, pero que tienen dirección y unidad de propósito en el largo plazo.

En este proceso, el sector privado ha recibido la colaboración y el acompañamiento de varias entidades, a quienes agradecemos su valioso apoyo. En particular, queremos destacar los aportes recibidos de parte de FUSADES, INCAE y PNUD, así como las opiniones de la Comisión Nacional de Desarrollo y de FUNDE.

Para impulsar la NUEVA ESTRATEGIA también se requiere superar el entrapamiento político que obstaculiza la toma de decisiones con visión de país. No podemos ni debemos continuar malgastando energías en la fácil transformación de cada disenso en una confrontación estéril.

Por el contrario, debe imperar la sensatez y la voluntad para convertir las aspiraciones ciudadanas en realidades, a través del apoyo recíproco de los actores nacionales con miras al logro de propósitos comunes.

Nuestro país necesita avanzar rápidamente en los consensos requeridos para que, independientemente de cuál sea el partido que gobierne el ejecutivo, el legislativo y las municipalidades, haya una relativa certeza de que las reglas básicas del sistema económico no van a ser cambiadas y que los empresarios van a tener la oportunidad de recuperar las inversiones a largo plazo.

La NUEVA ESTRATEGIA que hoy proponemos busca construir un aparato productivo e institucional eficiente y eficaz, que permita al país insertarse favorablemente a los mercados internacionales y alcanzar altos niveles de desarrollo económico y humano.

A partir de la experiencia empírica, también partimos de la base de que el crecimiento sostenido con equidad, se viabiliza en la medida que se fundamenta en la consolidación de dos pilares esenciales: una institucionalidad al servicio del desarrollo y en una estabilidad macroeconómica sólida.

Esto supone una participación equitativa en los beneficios y costos del progreso, a sabiendas de que mientras los últimos tienen diferentes manifestaciones en el corto plazo, los primeros se perciben en un horizonte de varios años, que se expresa en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

La concreción de la NUEVA ESTRATEGIA está en manos del sector productivo y demás fuerzas sociales vinculadas con el proceso, mientras que el desarrollo del marco institucional, legal e instrumental corresponde fundamentalmente a los tres órganos del gobierno y a las municipalidades.

Bajo estos criterios, ANEP espera que la sociedad salvadoreña, y en especial la clase política, hagan suyos los planteamientos aquí formulados, ya que el apoyo y la unidad nacional entorno a esta propuesta, son fundamentales para garantizar su éxito.

Muchas gracias

FEDERICO COLORADO

PRESIDENTE DE ANEP

San Salvador, 27 de noviembre de 2006

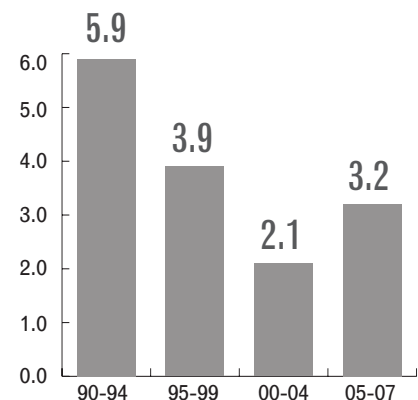
## Primera parte

# I. Limitantes para crecer y objetivos 2024: alcanzando lo posible

El Salvador ha venido haciendo grandes esfuerzos para impulsar cambios estructurales en su sistema económico, social y político, principalmente después de la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, después de experimentar una expansión económica entre 1990 y 1995, mantuvo un lento crecimiento durante la siguiente década. En ese sentido, la reactivación desde 2005 ha sido un punto de inflexión y una buena noticia para el país.

No obstante, al comparar con Latinoamérica y Centroamérica, El Salvador se mantiene rezagado en términos del crecimiento, lo que indica que somos el país que menos está aprovechando las condiciones favorables que ofrece la actual fase de rápida expansión de la economía mundial.

**Gráfico 1**  
El Salvador: Tasas de Crecimiento Económico



Fuente: BCR El Salvador

**Cuadro 1**  
Centroamérica: Tasas de Crecimiento Económico

|                                   | 1990-1994  | 1995-1999  | 2000-2004  | 2005       | 2006*      | 2007*      |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Centroamérica</b>              | <b>3.7</b> | <b>4.3</b> | <b>3.0</b> | <b>3.7</b> | <b>3.8</b> | <b>3.8</b> |
| El Salvador                       | 5.9        | 3.9        | 2.1        | 2.8        | 3.5        | 3.4        |
| Costa Rica                        | 5.2        | 5.4        | 3.2        | 4.1        | 3.7        | 3.5        |
| Guatemala                         | 3.9        | 4.2        | 2.6        | 3.2        | 4.0        | 4.0        |
| Honduras                          | 2.7        | 2.7        | 3.9        | 4.2        | 4.0        | 4.0        |
| Nicaragua                         | 0.6        | 5.4        | 3.0        | 4.0        | 4.0        | 4.0        |
| <b>América Latina y El Caribe</b> | <b>2.9</b> | <b>2.5</b> | <b>2.2</b> | <b>4.5</b> | <b>4.6</b> | <b>4.3</b> |

Fuente: en base a CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe y proyecciones 2006-2007

Esta situación está estrechamente relacionada con un conjunto de variables críticas cuya interacción impone un “techo bajo y limitado” a las tasas de crecimiento económico del país. Entre éstas, destacan variables como: energía, capital humano y migración, equidad y solidaridad, innovación y acceso a nuevas tecnologías, gestión territorial y medio ambiente, institucionalidad y gobernabilidad democrática, costos de producción y la estabilidad macroeconómica.

En conclusión, estas limitantes requieren ser enfrentadas de manera estructural con rapidez y creatividad, a partir de objetivos alcanzables que sirvan de guía para crear las condiciones que hagan viable el país en el largo plazo, con tasas de crecimiento altas y sostenidas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El preámbulo a la creación de estos objetivos fue discutido en ENADE 2005 donde se planteó una estrategia para atender las necesidades básicas de la población y con ello mejorar los indicadores de salud y educación del Índice de Desarrollo Humano, IDH. La Nueva Estrategia de Crecimiento Económico busca mejorar el tercer componente del IDH, duplicando el ingreso real por habitante para el año 2024. Ello requiere sostener tasas de crecimiento superiores al 6% anual durante las siguientes dos décadas.

## A. Estabilidad macroeconómica

### Limitante 2006

El comportamiento reciente de algunas variables puede debilitar la estabilidad macroeconómica y las condiciones de competencia que el país ha alcanzado en términos de precios y de equilibrios externos e internos, limitando su capacidad para crecer a tasas altas y sostenidas.

En primer lugar es válido preguntarse porqué en un escenario de tasas de interés históricamente bajas y de relativa liquidez<sup>2</sup>, la inversión privada se encuentra estancada. La respuesta se puede dividir en dos etapas, identificando los obstáculos inmediatos y los de mediano y largo plazo. En el corto plazo, es más probable que el freno a la inversión esté asociado a la escasez de ideas lo suficientemente innovadoras para convertirse en proyectos rentables.

En el mediano plazo, una segunda limitante está asociada a la escasez de mecanismos que faciliten la intermediación financiera, en especial para adaptarse a las características de los proyectos nuevos, que asumen un mayor nivel de riesgo. A pesar del crecimiento del financiamiento para la pequeña y mediana empresa, existe una oferta de proyectos rentables y viables cuyos requerimientos de financiamiento no están siendo atendidos por entidades financieras; en contraparte, dichas entidades no encuentran proyectos financiables. Sin duda esta falla de información en el mercado limita el círculo virtuoso de más inversiones y mayor generación de empleo<sup>3</sup>.

En el largo plazo, una tercera limitante está relacionada con el sensible deterioro que ha experimentado el ahorro nacional bruto y el ahorro financiero en los últimos años, lo cual es una reacción lógica ante la señal de menores tasas de interés. Éstas a su vez han incentivado el consumo, pero no han logrado –según se esperaba– estimular la inversión privada<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Este escenario es teóricamente propicio para aumentos de inversiones, en particular para proyectos de larga maduración.

<sup>3</sup> Miguel Cabal, “Insumos para una Política Nacional de Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador”. ANEP. 2005.

<sup>4</sup> El ahorro nacional bruto pasó de representar el 16% al 11% del PIB entre 2001 y 2005, mientras que el ahorro financiero, medido como el agregado monetario M3, disminuyó del 47% al 41% del PIB. Por otra parte, el consumo se incrementó hasta representar el 103% del PIB para 2005, mientras la inversión privada se estancó en 13.4% del PIB durante los últimos años.



A esto se agrega que estudios recientes<sup>5</sup> ponen en duda la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que podrá dificultar y restringir las condiciones crediticias para obtener recursos del extranjero. En efecto, el déficit ha crecido de manera acelerada en los últimos cuatro años, principalmente por la emisión de deuda pública para financiar el déficit fiscal y por el endeudamiento del sector privado.

Por lo anterior, la economía tendrá dificultades para satisfacer el aumento de la demanda de recursos que se requerirán en el futuro para lograr un proceso acelerado de crecimiento en términos de inversiones estratégicas en las áreas productivas, sociales y de infraestructura.

En cuarto lugar, el escenario actual favorece las importaciones y propicia el debilitamiento del aparato productivo nacional, profundizando su histórica desarticulación. En efecto, los sectores de mejor desempeño en los últimos años, son aquellos que tienen menores niveles de eslabonamientos productivos o altos coeficientes de importación.

Lo anterior tiene su origen, entre otros factores, en el menor precio relativo de las importaciones respecto a la producción local<sup>6</sup> y en el alto grado de apertura comercial del país. En adición, esto también afecta a la oferta exportable, dificultando que se convierta en el eje central del crecimiento económico del país.

En conclusión, el debilitamiento del aparato productivo y la fragilidad del proceso de ahorro–inversión, asociados con el comportamiento de otras variables macroeconómicas, se vislumbra como una amenaza para la estabilidad económica nacional, tan necesaria para soportar un proceso viable de crecimiento económico robusto y sostenido.

## Objetivo 2024

Contar con una estabilidad económica sólida tanto en términos de precios como de equilibrios internos y externos, que garantice los recursos financieros y su adecuada intermediación, para sostener el proceso de crecimiento económico que facilite alcanzar los umbrales del desarrollo en el año 2024.

<sup>5</sup> Marlene Tobar, "Sostenibilidad de la Cuenta Corriente Salvadoreña: 1976-2004". Documentos ocasionales. BCR. 2006.

<sup>6</sup> Los precios relativos se expresan en términos del tipo de cambio real, el cual se ha apreciado como resultado del creciente flujo de remesas. Un desarrollo para el caso salvadoreño se encuentra en: Luis René Cáceres, y Nolvía Saca. "¿What Do Remittances Do? Analyzing the Transmission Mechanism in El Salvador". 2005.

## B. Costos de producción

### Limitante 2006

Los niveles de inversión están determinados por múltiples factores que al combinarse estimulan o constituyen un freno para las decisiones de los agentes económicos. En El Salvador, una de las razones por las cuales la inversión no muestra mayor dinamismo puede atribuirse a los altos costos de producción, relacionados con la fragilidad institucional, la falta de competencia y la ineficiencia de la burocracia.

En efecto, invertir en el país resulta relativamente caro, ya que las empresas deben enfrentar una estructura de costos de bienes y servicios estratégicos de calidad inferior y a precios superiores a los estándares internacionales, como lo muestra un estudio reciente.<sup>7</sup>

En primer lugar, a pesar de los avances logrados en algunas áreas, aún persisten ineficiencias en sectores tales como: agua, puertos y aeropuertos, caminos y carreteras, energía eléctrica y telecomunicaciones, desechos sólidos, transporte colectivo y de carga, sistema financiero, transferencia de tecnología y seguridad ciudadana.

Dichas ineficiencias están relacionadas con la existencia de marcos legales obsoletos, gestión interna ineficiente, interferencia política, insuficiente competencia y protecciones escondidas, controles de precios y/o estructuras inadecuadas de tarifas, tecnologías de producción y comercialización obsoletas, y bajo nivel de autonomía de las entidades responsables de su regulación, supervisión y control.

Esta problemática eleva los precios de los servicios mencionados, lo que aumenta los costos de producción, en un mercado que por su pequeñez, debería contar con una fuerte regulación y supervisión para garantizar la competencia.

En segundo lugar, el aparato estatal sigue constituyendo una carga pesada para el sistema productivo por su accionar lento y compendioso, en particular por los excesivos y costosos trámites que se ven obligados a realizar los ciudadanos y las empresas.

A pesar de los esfuerzos de modernización en algunas entidades, todavía existe una alta y natural resistencia a todo lo que signifique nuevas formas de hacer las cosas, como consecuencia de aspectos culturales y por la interferencia política. Lo anterior tiene como resultados una deficiente calidad de los servicios que presta la burocracia y altos costos de transacción.

En conclusión, la falta de competencia en los sectores de servicios estratégicos, así como las debilidades en términos de la regulación y supervisión de dichos mercados, aunado a la ineficiente burocracia estatal, provoca un clima de negocios volátil y poco atractivo para nuevas inversiones, limitando las posibilidades de lograr tasas de crecimiento económico altas y sostenidas.

### Objetivo 2024

Configurar una estructura de costos de producción fundamentada en un funcionamiento eficiente de los mercados internos, con una regulación estatal que garantice la transparencia, la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores y una burocracia pública eficaz que responda a las exigencias de la competencia global.

<sup>7</sup> Oscar Ovidio Cabrera, "Competitividad e inflación dual en El Salvador". Documentos ocasionales. Banco Central de Reserva de El Salvador. 2005.

## C. Equidad y solidaridad

### Limitante 2006

En la actualidad, el escenario económico mundial no pinta un cuadro muy alentador en cuanto a las condiciones de equidad y solidaridad. Pese a que los factores determinantes de la prosperidad humana han crecido vertiginosamente en las últimas décadas, éstos siguen concentrados en pocas manos y el apoyo de las naciones ricas hacia las naciones emergentes es insuficiente.

En América Latina, las reformas estructurales impulsadas desde la década de los 80 presentan una brecha entre propósitos y resultados, la cual ha llevado recientemente a incorporar políticas públicas que consideran aspectos como distribución del ingreso y reducción de la pobreza, transparencia y anti-corrupción, institucionalidad y gobernabilidad, así como la formación de redes de seguridad social. Con ello se ha reconocido de manera explícita que la equidad y la solidaridad son esenciales para el funcionamiento adecuado y sostenible del modelo de economía de mercado.

En El Salvador, a pesar de los avances sustanciales en términos económicos y sociales durante la primera mitad de los 90, los menores progresos logrados desde 1996 han puesto una alerta en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Sin duda, el reconocimiento de esa realidad y una mayor preocupación por los sectores más vulnerables, fue lo que llevó a la actual administración a diseñar e impulsar programas de corte social como Red Solidaria y FOSALUD, al mismo tiempo que ha promovido la gestión de donaciones provenientes de la cooperación internacional orientadas a las áreas sociales<sup>8</sup>.

A pesar de estos esfuerzos, los recursos públicos disponibles actualmente son insuficientes para construir una sociedad más equitativa y menos desigual. Al respecto, el sector privado, ha apoyado las reformas fiscales impulsadas durante la última década, con diferentes matices. En particular, la reforma de 2004 aumentó la base tributaria, y logró las más altas tasas de crecimiento de recaudación en la historia reciente del país, sin necesidad de modificar la estructura impositiva.<sup>9</sup>

No obstante los resultados obtenidos, todavía el objetivo de lograr que todos los obligados cumplan con sus responsabilidades tributarias está lejos de ser alcanzado. De hecho, a partir de datos oficiales de 2005, se puede estimar que la tasa de defraudación del impuesto sobre la renta ronda el 43% y la del IVA está alrededor del 29%, estando ambos indicadores asociados a significativos niveles de evasión, elusión y contrabando.

Sin duda, la principal fuente de defraudación tributaria se encuentra en el llamado “sector informal”, en el cual se sitúa una gran cantidad de agentes que obtienen un ingreso por participar en la actividad económica y no cumplen con la obligación de pagar sus impuestos.

También es evidente que los ingresos tributarios continuarán siendo insuficientes mientras la autoridad no haga cumplir con firmeza las disposiciones legales para el pago de los impuestos, exista corrupción e ineficiencia en el manejo de los fondos públicos y, en tanto, los sistemas de control y de justicia permitan la impunidad.

Lo anterior provoca un debilitamiento de la base tributaria, en la medida que desalienta el interés por contribuir, desincentiva la competencia empresarial, aumenta el gasto corriente, y representa un alto costo de oportunidad por los servicios que deja de percibir la población con menos recursos.

Bajo estas circunstancias, se incumple uno de los principios básicos de una sociedad solidaria: que todos los ciudadanos participen de los beneficios y de los costos del progreso. Esto limita las posibilidades de destinar mayores recursos para las áreas sociales y lograr así un crecimiento económico con equidad.

### Objetivo 2024

Edificar una sociedad próspera donde la responsabilidad y la solidaridad sean valores centrales tanto de las políticas públicas como de las iniciativas privadas y ciudadanas, logrando que todos los salvadoreños participen equitativamente de los costos y beneficios del progreso.

<sup>8</sup> La actual administración ha gestionado exitosamente fondos de cooperación no reembolsable, como lo muestran los casos de España en el tema de educación y de Estados Unidos con los Fondos de la Cuenta del Milenio.

<sup>9</sup> Según datos del Ministerio de Hacienda, en 2005 la recaudación tributaria adicional representó 1% del PIB, y se estima que similares resultados se obtendrán en 2006 y 2007.

## D. Capital humano y migración

### Limitante 2006

En El Salvador, el crecimiento de la población y las limitadas oportunidades que ofrece la economía nacional para superarse han provocado fuertes procesos migratorios hacia el extranjero, los cuales se acentuaron a raíz del conflicto interno que inició en la década de los 80.

A pesar del cese del conflicto y de la firma de los Acuerdos de Paz, la tendencia de la migración se ha mantenido creciente, principalmente hacia Estados Unidos. Esto ha sido resultado de la disparidad de ingresos y la cercanía relativa entre ambos países, aunado a la amplia colonia de salvadoreños residentes en dicha nación y a la recurrencia de los desastres naturales en El Salvador.

No se puede cuestionar que el fenómeno migratorio y las remesas han contribuido al mantenimiento del equilibrio financiero y a la reducción de la pobreza en el país, así como a la disminución de la presión demográfica sobre los recursos naturales, las necesidades sociales y el mercado laboral.

Sin embargo, la migración también ha tenido consecuencias que están siendo percibidas en diferentes campos. En primer lugar, la ruptura de la unidad familiar tradicional ha creado un ambiente propicio para el surgimiento del círculo vicioso de pandillas, delincuencia y violencia social. En segundo lugar, la migración de población joven y calificada, reduce el capital humano que por años ha venido acumulando el país y se lleva consigo una parte del espíritu emprendedor e innovador que tanto se necesita para crear empleos y crecer.

De manera paralela, desde hace varias décadas se ha dado un éxodo de las zonas rurales hacia las ciudades, especialmente hacia el Área Metropolitana de San Salvador AMSS. La migración interna, ha provocado la “urbanización de los pobres” en lotificaciones y asentamientos precarios que carecen de los servicios sociales básicos, poniendo mayor presión a su provisión y creando altos niveles de exclusión social.

Resultado del ambiente de violencia y marginalidad que provocan ambos tipos de migración –al interior y hacia el extranjero–, es bastante difícil y limitada la capacidad para educar y capacitar el recurso humano joven de cara al futuro. En otras palabras, la migración está provocando daños permanentes en la cantidad y calidad del capital humano.

Todo lo anterior se agrava porque, a pesar de los esfuerzos que nos han permitido alcanzar una escolaridad promedio de 5.7 grados<sup>10</sup>, históricamente El Salvador no ha hecho una apuesta clara, contundente y estratégica por la formación masiva y cualitativa del capital humano. Esta ausencia de acciones concretas se está pagando con la factura del bajo crecimiento económico.

La voluntad política de una apuesta siempre se traduce en más recursos y en una mejor utilización de los mismos. Éste no ha sido el caso salvadoreño, lo que ha ocasionado que amplios grupos poblacionales corran el riesgo de quedar excluidos del proceso de globalización por no contar con recursos ni con mecanismos para desempeñarse competitivamente en igualdad de oportunidades. De hecho, el país se ubica en los últimos lugares a nivel latinoamericano en términos de inversión pública en educación y salud<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> La escolaridad promedio rural y urbana son de 3.8 y 6.9 grados respectivamente, según DIGESTYC.

<sup>11</sup> En El Salvador la inversión pública en educación se encuentra por debajo del 4% del PIB, lo que indica que las apuestas han sido poco ambiciosas. Con el ritmo actual, el país se encuentra lejos de lograr educación básica universal para 2015.

Las inversiones y las innovaciones no pueden desarrollarse adecuadamente si el país no cuenta con firmes procesos de formación de capital humano. En ese sentido, los bajos niveles de calificación laboral resultantes se convierten en un desestímulo para la captura de inversiones extranjeras de mayor valor agregado, quienes prefieren como destino países con mejores indicadores sociales.

En conclusión, sin un robusto y amplio capital humano, y de continuar la pérdida recurrente del mismo por los procesos migratorios, las tasas de crecimiento de la economía del país no podrán ser sólidas ni mucho menos sostenibles, limitando las posibilidades de generar un verdadero proceso de desarrollo.

### Objetivo 2024

Construir un sistema económico que garantice el desarrollo de todo el territorio nacional y la inclusión de todos los ciudadanos, para que los salvadoreños tengan oportunidades de superarse y mejorar significativamente su calidad de vida en el país.

Contar con una estrategia que fortalezca las relaciones con los salvadoreños en el exterior para convertirlos en protagonistas del desarrollo nacional.

## E. Innovación y acceso a nuevas tecnologías

### Limitante 2006

La globalización de los mercados ha sido impulsada por la significativa disminución de los costos del transporte y el desarrollo de las nuevas tecnologías de las comunicaciones. Asimismo, en los últimos años se ha desarrollado una revolución tecnológica en campos como la genética, la micro-biología y la nanotecnología, que está transformando radicalmente la manera de producir bienes y servicios a precios competitivos, como ya se observa en los campos de la agricultura y la salud. Esto ha convertido a la tecnología en un factor determinante de la competitividad y el crecimiento.

En efecto, los países que generan y aplican las modernas tecnologías a los procesos productivos, y aquellos que son capaces de adquirirlas y asimilarlas a través de una transferencia eficiente, están dejando atrás, con una creciente brecha a las demás naciones. Ello está provocando marcadas asimetrías entre países, y por las mismas razones, brechas tecnológicas al interior de los mismos.

Esto no significa la inexistencia de opciones para países en procesos de desarrollo, pero sin duda impone una visión más trascendente, donde los aumentos constantes de productividad de las empresas resulten de la adecuada combinación de capital, recurso humano, tecnología y capacidad empresarial.

El Salvador mantiene debilidades en la esfera tecnológica, lo cual se refleja en el bajo nivel de patentes y publicaciones respecto de países con economías similares, el poco gasto de las compañías en investigación y desarrollo, bajísima tasa de transformación de la investigación y desarrollo en aplicaciones comerciales, una relación universidad-empresa de las más bajas en el mundo, la nula participación gubernamental y la baja inversión privada en el fomento en investigación y desarrollo.

En este sentido, según un estudio de FUSADES<sup>12</sup>, para el período de 1990 a 2000, la productividad total de los factores aportó sólo un 22% al crecimiento económico nacional<sup>13</sup>, lo que sin duda refleja tanto el retraso tecnológico del país como la falta de sinergia entre los factores productivos.

Asimismo, el país no cuenta con una masa crítica de recursos humanos de alta calidad en disciplinas relacionadas con las ciencias, ni con una cantidad significativa de fuerza de trabajo técnicamente calificada en función de la producción, ni mucho menos cuenta con una infraestructura de centros y de laboratorios orientados a la investigación aplicada a los procesos productivos.

Sin duda, estos aspectos se han convertido en uno de los obstáculos más importantes para que el país logre atraer mayores flujos de inversión extranjera, limitando las posibilidades de agregar valor y generar empleos mejor remunerados, de transferir tecnología y conocimientos, y de abrir nuevos mercados para la producción local.

Todo lo anterior sugiere que una de las grandes limitantes para la inserción exitosa del país en los mercados internacionales se encuentra en la poca capacidad que hemos tenido para adquirir y adaptar las nuevas tecnologías disponibles en los mercados mundiales y en la falta de visión para fundamentar la competitividad del aparato productivo nacional en la innovación, de acuerdo con los potenciales del país.

### Objetivo 2024

Formar una masa crítica de recursos humanos y conformar una plataforma material de infraestructura orientada hacia la investigación en ciencia y tecnología para que los aumentos constantes de productividad de las empresas provengan de la adecuada asimilación, creación e innovación aplicada a procesos y productos –bienes y servicios–, con un enfoque de crecimiento económico, valor agregado, desarrollo humano y sostenibilidad ambiental.

<sup>12</sup> "Competitividad para el Desarrollo", Informe de Desarrollo Económico y Social 2003

<sup>13</sup> Durante el período 1990 a 2000, la economía salvadoreña creció en promedio 4.5%. Los aportes del factor trabajo, del factor capital y de la productividad total de los factores fueron de 1.7%, 1.8% y 1% respectivamente.

## F. Gestión territorial y medio ambiente

### Limitante 2006

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, la forma en que los salvadoreños hemos ocupado el territorio y utilizado los recursos naturales, es poco aceptable e ineficiente. Efectivamente, el país presenta características socioeconómicas que se expresan en un desequilibrio en materia de desarrollo territorial y ambiental.

Con respecto al desarrollo territorial, es clara la presencia de un proceso de urbanización desordenado y concentrado en pocas áreas dispersas en el territorio nacional, donde cobra relevancia el AMSS, en detrimento del resto del país. Alrededor de estos focos urbanos, se ubican mayoritariamente las oportunidades de empleo y desarrollo personal, un alto porcentaje de la producción y de la recaudación tributaria, de la inversión pública y privada, así como de los centros del poder político y económico.

En consecuencia, extensas regiones del país se encuentran marginadas y excluidas de las dinámicas económicas nacionales e internacionales, lo cual provoca una desarticulación territorial. En los últimos tiempos, varios documentos han dado cuenta de las grandes disparidades territoriales que existen en el país<sup>14</sup>, y de cómo éstas constituyen una limitante para dinamizar la economía.

La falta de articulación económica de los territorios mantiene dormidas las enormes potencialidades de miles de pequeñas y medianas empresas diseminadas a lo largo y ancho del país, dificultando que todo este potencial se incorpore adecuadamente a los circuitos de la dinámica económica nacional.

La presión demográfica y la falta de una política de ordenamiento y desarrollo territorial han profundizado la problemática, la cual también tiene claras consecuencias tanto en materia ambiental como en la competitividad nacional.

El Salvador es considerado uno de los países más deforestado del hemisferio, sus ríos, lagos e incluso sus aguas marinas presentan altos índices de contaminación, mientras que sus mantos acuíferos tienden a agotarse debido a la presión ejercida por la actividad humana.

De manera paralela, el manejo deficiente del recurso hídrico genera epidemias que incrementan el gasto público y privado en salud. Lo anterior es agravado por los vacíos institucionales que dificultan la gestión integrada y ordenada de dicho recurso, según sus diferentes fuentes y destinos.

Paradójicamente, el país está considerado como uno de los pocos en el mundo con niveles óptimos de precipitación, los cuales son fuente de erosión y de inundaciones, en lugar de ser aprovechados creativamente para, por ejemplo, abastecer de agua potable a la población.

Todo lo anterior, sumado a nuestra ubicación geográfica, provoca que el país sea altamente vulnerable frente a los diferentes fenómenos naturales, como terremotos, erupciones, sequías, huracanes y tormentas tropicales.

La recurrencia de los desastres a los que está expuesto el país y las enormes debilidades de la gestión de riesgo en términos materiales, institucionales y legales, además de requerir cuantiosos recursos para la posterior reconstrucción, afecta nuestras posibilidades de crecimiento e impactan psicológica y socialmente a la población, en especial a los que viven en condiciones más precarias.

Por todo lo anterior se puede concluir que los desequilibrios territoriales y ambientales sumados a la desarticulación territorial, se están erigiendo en una limitante fundamental para que la economía nacional crezca a mayores tasas y de manera sostenible.

### Objetivo 2024

Lograr una conciliación genuina entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, a través de un desarrollo ordenado y equilibrado del territorio nacional basado en el manejo integrado de los recursos naturales —especialmente del recurso hídrico— y en las capacidades materiales, institucionales y legales para la gestión de los riesgos ambientales.

<sup>14</sup> Se destacan cuatro documentos: Acciones Territoriales del Plan de Nación (1999) y Acciones Iniciales del Plan de Nación (2000) elaborados por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND); el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, elaborado por la empresa consultora española IBERINSA, bajo responsabilidad del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (2003); y el Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003, realizado por el PNUD de El Salvador (2004).



## G. Energía

### Limitante 2006

Actualmente, el mundo se enfrenta a una realidad en el campo energético caracterizada por un aumento acelerado de la demanda mundial de petróleo y por una escasez relativa de dicho recurso a escala global. Lo anterior ha tenido como consecuencia acelerados y volátiles cambios de los precios del petróleo, sus derivados y otros combustibles, mientras el desarrollo y la asimilación de tecnologías alternativas para la generación de energía son todavía demasiado lentos.

Al respecto, conviene distinguir dos tipos de energía: combustible y energía eléctrica. Acerca del primero, a partir de la liberalización del mercado de combustibles líquidos en 2001, han existido dudas aún no aclaradas, sobre si su comportamiento está determinado por condiciones óptimas de competencia. Además, cabe mencionar que han sido prácticamente inexistentes las políticas y programas orientados a promover e incentivar la producción de bio-combustibles a partir de fuentes naturales disponibles en el país, como lo son el etanol y el bio-diesel.

Con relación a la energía eléctrica, éste fue uno de los sectores estratégicos que mereció mayor atención durante el siglo pasado, contando con políticas de Estado con visión de largo plazo, que se tradujeron en cuantiosas inversiones realizadas en generación, transmisión y distribución. Por ello, la privatización de las distribuidoras y generadoras térmicas de energía entre 1997 y 2001, supuso la creación de nuevas condiciones para ampliar y hacer más eficiente la infraestructura energética, principalmente a través de la generación con recursos renovables.

Sin embargo, hoy en día existe el riesgo aceptado por fuentes oficiales, de que la oferta resulta insuficiente para satisfacer las necesidades energéticas tanto del crecimiento de la población como del aparato productivo del país, lo que eventualmente podría ocasionar racionamientos. Esto se agrava por la vulnerabilidad que resulta de la alta dependencia nacional de los derivados del petróleo.

Es indudable que han existido factores que han desincentivado las inversiones y afectado la oferta energética. Entre éstos destacan el abandono de una planificación indicativa de largo plazo para el sector, la ausencia de incentivos para los proyectos energéticos a partir de fuentes renovables, la falta de competencia, el cambio frecuente en las reglas del juego, especialmente para definir el precio de la energía, y las señales confusas que envía el gobierno en relación a la generación térmica.

Por otra parte, a pesar de la construcción del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central, SIEPAC, los países vecinos también están enfrentando limitaciones en su oferta energética, la cual difícilmente aumentará dado la falta de armonización notoria de los marcos regulatorios entre las naciones centroamericanas.

En adición, a pesar de la problemática, tanto las familias como las empresas, aún no se ajustan a la nueva realidad energética, ya que conservan un patrón de consumo ineficiente en sus actividades. A esto se agrega la ausencia o debilidad de las políticas públicas, como lo muestra la manera irracional en que opera el actual sistema de transporte colectivo de pasajeros.

Ante lo anterior, para paliar el efecto en el bolsillo de los consumidores, existe la tentación de responder a las presiones a través de esquemas de subsidios, como en los casos del transporte público de pasajeros, gas propano y energía eléctrica. Sin embargo, esto provoca solamente un alivio transitorio, no resuelve los problemas de fondo y, en el actual escenario de restricciones fiscales, es limitada la capacidad del Estado para hacer frente a este tipo de transferencias.

Todos estos elementos sugieren que en un escenario futuro, dadas las características internas de nuestro mercado energético, el tema plantea grandes desafíos y limitantes para el crecimiento económico del país en el mediano y largo plazo.

### Objetivo 2024

Configurar un sistema energético sostenible y competitivo, en función de los grandes objetivos nacionales, basado principalmente en el desarrollo de fuentes renovables para la producción de energía y en la conformación de un patrón de consumo racional y eficiente; todo ello con un enfoque regional y bajo un marco de reglas claras, predecibles y estables.

## H. Gobernabilidad democrática

### Limitante 2006

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador ha edificado un sistema democrático de valores, leyes y reglas del juego para resolver de manera pacífica y constructiva los problemas que surgen cada día entre las instituciones, el gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, es cada vez más generalizada la sensación de que el sistema no está respondiendo a las expectativas de los ciudadanos acerca de establecer y sostener un entorno propicio y favorable para el desarrollo personal y colectivo de la sociedad. Las encuestas de opinión manifiestan de manera reiterada la preocupación por los problemas relacionados con la situación económica y la falta de seguridad.

En ese sentido, entre las demandas ciudadanas destacan problemas como la impunidad y la falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos, la ausencia de una pronta y cumplida justicia, la pasividad de las autoridades respecto de la violación reiterada hasta de las leyes y normas más elementales, el desgaste de la democracia representativa, la problemática de la marginalidad y la falta de cobertura de los servicios básicos –como agua potable, saneamiento, electrificación y conectividad–, así como el lento avance en la construcción de la infraestructura que requiere el desarrollo.

Asimismo, se ha configurado un peligroso y creciente deterioro de la seguridad ciudadana que priva de tranquilidad a las familias y afecta las decisiones de inversión.

Lo anterior se origina, entre otros factores, por el crecimiento de las pandillas y por las escasas probabilidades de que el sistema logre que los delincuentes sean capturados, procesados, juzgados, condenados y cumplan con la pena impuesta. Al respecto, según estimaciones recientes, los costos de la violencia y la inseguridad bordean el 12% del PIB<sup>15</sup>, con lo cual se impone una pesada carga, en especial para el sector productivo nacional.

En el mismo orden, la falta de aplicación y de cumplimiento del ordenamiento jurídico establecido debilita la institucionalidad que el país ha construido y pone en claro riesgo su estabilidad política. Esto se profundiza porque las decisiones que el sistema político ha venido tomando en los últimos años, no sólo no han contribuido a solucionar la problemática planteada, sino que en algunos casos la han agravado. Todo ello acontece en un contexto de crecientes limitaciones fiscales.

A lo anterior se suma la escasez de liderazgo transformacional genuino, que posea una visión de largo plazo para construir un plan de país, a través del consenso de la sociedad, a partir de una agenda mínima que defina soluciones para enfrentar la situación actual y futura de la nación.

Todo lo anterior puede conducir al país a socavar gravemente la confianza en la institucionalidad, a complicar la gobernabilidad y a poner en duda la democracia como forma de organización de la nación, creando un escenario desfavorable para las decisiones de inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico en el futuro próximo.

### Objetivo 2024

Establecer un sistema democrático de valores, leyes y reglas del juego que permita resolver de manera pacífica, constructiva, innovadora y eficiente los problemas que surjan cada día entre las instituciones, el gobierno y los ciudadanos, donde las autoridades cumplan y hagan cumplir las leyes con firmeza, prontitud y transparencia, y los ciudadanos las cumplan con responsabilidad, propiciando un ambiente de armonía y seguridad.

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. “¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?”. 2005.



# II. ¿Con qué contamos para crecer?

Uno de los grandes objetivos que El Salvador debe plantearse en su agenda estratégica de largo plazo es recuperar y mantener el liderazgo que alcanzó en América Latina en materia de crecimiento económico en la primera mitad de los 90. Esto le permitiría aproximarse a las economías de alto desempeño mundial y generar los recursos necesarios para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de toda su población.

Para ello, el país necesita consolidar los avances alcanzados en materia de estabilidad macroeconómica, sobre todo en lo relativo a estabilidad de precios, y someter a control los desequilibrios macroeconómicos internos y externos que empiezan a despuntar, particularmente en el ámbito fiscal y en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Asimismo, el país necesita consolidar una base micro-económica robusta, apoyada en un marco regulatorio moderno y una eficiente infraestructura física de apoyo a los procesos productivos, que permita a los agentes económicos desenvolverse eficientemente.

Como lo pone de manifiesto la multi-dimensionalidad de los indicadores estandarizados de competitividad a escala internacional, el logro de una plataforma competitiva de clase mundial involucra una multiplicidad de aspectos relacionados con la calidad del clima empresarial para estimular la productividad, la innovación y la competencia. Además, deben tomarse en cuenta elementos como la calidad del recurso humano, la calidad y el acceso a infraestructura básica como carreteras, agua, electricidad y telecomunicaciones; el acceso a la tierra y al capital financiero, la solidez del marco institucional en materia de promoción y defensa de la libre competencia, la protección de los derechos de propiedad y la protección al consumidor, entre otros.

El Salvador ha logrado avances importantes en varios de esos aspectos, pero necesita acelerar su ritmo de avance en muchos de ellos para consolidar una plataforma competitiva de clase mundial en la próxima década.

El Salvador no goza de la dotación de recursos naturales como petróleo, minerales y maderas, pero en cambio, posee ciertas ventajas comparativas que podrían convertirse en verdaderas ventajas competitivas de largo plazo si se implementan las políticas apropiadas. Esas ventajas comparativas pueden agruparse en tres categorías:

- El posicionamiento geográfico estratégico del país para fomentar la conectividad.
- El potencial de desarrollo de su capital humano.
- Las oportunidades que ofrecen las vinculaciones con las redes de salvadoreños en el exterior.

## A. Posicionamiento geográfico estratégico para la conectividad

Muchas veces se ha señalado que El Salvador goza de una ubicación geográfica estratégica por su proximidad al mayor mercado mundial, Estados Unidos, la cual puede ser fuente de ventajas comparativas frente a otros socios comerciales más alejados, como China. En efecto, a pesar de la notable reducción registrada por los costos unitarios de flete en la última década, la mayor cercanía relativa del país a Estados Unidos sigue ofreciendo una ventaja en términos de los tiempos de embarque y envío, la cual puede ser aprovechada para especializarse en aquellas líneas de productos donde la “velocidad hacia el mercado” (speed to market) es crucial<sup>1</sup>.

En adición, por la pequeña extensión de su territorio, El Salvador cuenta con ciertas ventajas relativas para mejorar su conectividad interna y para desarrollar su potencial como un centro neurálgico de provisión de servicios logísticos en la región. Por ello, al país podría resultarle relativamente menos costoso mantener una red vial de mayor calidad y desarrollar redes más ágiles de abastecimiento.

Aprovechar exitosamente estas ventajas requiere la implementación de un paquete integral de políticas –varias de las cuales pueden requerir la cooperación centroamericana–, entre las que se cuentan:

- La agilización de los procedimientos aduaneros, tanto hacia fuera de la región como al interior.
- La mejora continua de infraestructura como carreteras, puertos y aeropuertos, agua y energía eléctrica.
- La especialización de los recursos humanos e inversión en tecnología.

El país ha comenzado a transitar un nuevo ciclo de desarrollo territorial, con visión a medio y largo plazo, y ello ayuda y obliga a levantar la mirada por encima del horizonte temporal inmediato. El proceso de integración centroamericana, así como la inserción de la economía nacional y regional en los mercados más desarrollados del mundo, obligan a redefinir las bases territoriales del país y a conformar grandes redes eficientes y sistemas estructurantes como condición necesaria para alcanzar un nuevo y más favorable posicionamiento competitivo a nivel internacional.

La pequeñez del territorio nacional facilita la descentralización y la organización del país según sus identidades regionales, para que no existan diferencias territoriales al tomar las decisiones para invertir, trabajar y vivir.

El aprovechamiento de estos potenciales, sin embargo, no debe llevar a descuidar la calidad del ambiente natural del país, el cual ha experimentado un deterioro muy importante.

Las actuales circunstancias resultan favorables para un fortalecimiento institucional que propicie la creación de una política de ordenamiento y desarrollo territorial que involucre al gobierno central y a los gobiernos municipales, quienes estarían articulados por medio de entidades regionales de planificación y coordinación de carácter intermedio.

Nuevamente, el tamaño del país se vuelve un aliado para estructurar de manera ordenada la inversión pública a través de proyectos regionales que generen sinergias con el sector productivo, como el Puerto de La Unión y la carretera Longitudinal del Norte, que además de ser proyectos emblemáticos en sí mismos, pueden potenciar el desarrollo de la zona oriente y norte, siempre y cuando respondan a un proceso de planificación territorial, que integre lo nacional con lo local.

En este marco, el manejo sostenible y el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales se constituyen en temas esenciales para el desarrollo. En especial, la gestión del recurso hídrico debe convertirse en el fundamento del ordenamiento territorial, siendo el suministro del agua potable tanto un componente básico del bienestar social como de una plataforma competitiva exitosa.

<sup>1</sup> Una embarcación desde China hasta la costa oeste de Estados Unidos demora en promedio alrededor de 18 días, mientras que desde El Salvador demora entre 4 y 6 días.

## B. Capital humano

El reciente Foro Económico de Davos, Suiza, ilustra cómo el crecimiento económico robusto registrado por China e India, así como la incorporación de otros países emergentes a la economía global puede reconfigurar el proceso de globalización. En particular, esa incorporación implicará que cientos de millones de adultos en edad de trabajar estarán disponibles para ser empleados en un mercado mundial de trabajo más integrado.

Esa enorme fuerza laboral –de la cual una creciente proporción estará bien educada–, será una fuente atractiva y competitiva de trabajo a bajo costo, mientras que la innovación tecnológica estará expandiendo el rango de las ocupaciones móviles a nivel global.

Si El Salvador aspira a insertarse competitivamente en ese nuevo entorno mundial, debe ejecutar acciones para aumentar la inversión en capital humano, de modo que uno de los pilares de la plataforma competitiva en el largo plazo sea la existencia de una fuerza de trabajo bien calificada, que sirva de soporte a los altos niveles de productividad que requiere el desarrollo de industrias de alta tecnología en el país.

En ese sentido, uno de los grandes potenciales con que cuenta El Salvador es la cantidad de población sujeta de ser educada y/o capacitada, la cual de cara al futuro se constituye en el recurso humano que garantizará una inserción exitosa en el mercado global. Solamente en educación formal –parvularia, básica y media– existe una población de 1.8 millones de niños y jóvenes. En total, 4.2 millones de salvadoreños tienen menos de treinta años de edad, según la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples 2005, EHPM.

Alcanzar los 12 grados de escolaridad promedio de los mayores de 6 años para el año 2015, sin duda cambiaría el rostro del país en términos de la productividad de los salvadoreños, y nos pondría en la senda de aceptables niveles de competitividad. Esta es una meta realizable siempre y cuando la voluntad política y los recursos financieros, humanos y materiales se tengan a disposición.

El capital humano del país, por tanto, constituye un diamante en bruto que requiere de una elevada inversión social para aprovechar todas sus potencialidades. Según estimaciones del BID (1997) para el caso específico de El Salvador, un año adicional de escolaridad promedio permitiría incrementar la tasa de crecimiento económico en 1.5% anual. Asimismo, FUSADES (2001)<sup>2</sup> ha estimado que el logro de educación primaria universal representa un costo adicional de 2.7% del PIB, con lo que se logra aumentar en 4 grados la escolaridad promedio, disminuir la pobreza a la mitad y sostener un crecimiento económico de 5% anual. Por su parte, Skipper (2005)<sup>3</sup> ha estimado que si la tasa de logro educacional se acelerara a un nivel de 3.3% anual, el país podría alcanzar la meta de educación básica universal en unos 13 años, lo cual requiere aumentar el gasto público en educación del actual 2.8% del PIB a más de 4%.

<sup>2</sup> FUSADES, Informe de Desarrollo Económico y Social 2001. ¿Por qué no le apostamos a la educación para ganar competitividad, crecimiento y reducir la pobreza?

<sup>3</sup> Susana Skipper. “Converting a vicious cycle to a virtuous path of economic growth, human capital development, and poverty reduction: estimations for the case of El Salvador”. Junio 2005.

De manera paralela, se deben fortalecer y profundizar las políticas que actualmente se encuentran en marcha como las encaminadas al mejoramiento de la salud, al acceso a viviendas de mejor calidad y otras políticas de reducción de la pobreza y de fortalecimiento de las redes de seguridad social, que contribuyen a reducir las enormes brechas sociales que todavía persisten y así ampliar las oportunidades para que todos los salvadoreños puedan desarrollar plenamente sus capacidades humanas.

Además de su valor ético intrínseco, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población –a través de la provisión de agua potable y saneamiento, electricidad, acceso por vías pavimentadas y manejo integral de los desechos sólidos–, aumentaría sensiblemente la productividad del país y mejoraría su estabilidad social y política.

Se trata de pasar a una nueva etapa donde se validen los elogios que tiene la mano de obra salvadoreña por su laboriosidad, productividad y creatividad para llevar adelante las tareas asignadas en un proceso productivo, a través de salvadoreños integrales, educados y saludables, creativos y emprendedores, con valores éticos y con calidad del conocimiento.

## C. Redes de vinculación con los salvadoreños en el exterior

De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores, una población cercana a los 3.3 millones de salvadoreños, equivalentes a la tercera parte de la población total del país reside en el exterior, concentrándose un 88% en los Estados Unidos, equivalente a 2.9 millones de personas.<sup>4</sup> Por otra parte, de continuar las tendencias, para el 2024 cerca de cinco millones de salvadoreños podrían estar viviendo fuera del territorio nacional<sup>5</sup>, los cuales enviarían volúmenes de remesas que representarían alrededor del 25% del PIB.

Un importante segmento de la población emigrante ha logrado avances significativos en términos del aumento de sus ingresos por habitante, reducción de la pobreza y cambio de mentalidad, manteniendo fuertes vínculos con sus familias y comunidades de origen. Esto ha permitido al país aprovechar parcialmente sus destrezas, conocimientos y talentos acumulados, como empresarios, artistas, académicos, profesionales, deportistas, científicos y políticos, entre otros.

El fortalecimiento de estos lazos puede constituir un insumo fundamental para que el país potencie su identidad nacional y amplíe las oportunidades para que la opción de alcanzar mejores condiciones de vida en el territorio nacional sea viable para todos. Esto significaría mejoras en el desarrollo humano y disminución de las desigualdades sociales.

En este marco, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, CAFTA, puede constituirse en una oportunidad no sólo para aprovechar el nicho de mercado que ofrecen los llamados “productos nostálgicos” y otros productos, sino también para fortalecer dichos vínculos.

Ello implica mejorar la productividad y competitividad de las empresas domésticas, así como rediseñar el marco institucional y las políticas públicas que permitan democratizar los potenciales beneficios del CAFTA. Esto reafirma la relevancia que tiene fomentar la competitividad en base a mejores niveles de productividad para una economía que, al estar dolarizada, ya no puede competir con acciones de política cambiaria, como todavía pueden hacerlo los otros signatarios del tratado.

Asimismo, las oportunidades que significan estas redes de vinculación son enormes: desde el comercio de bienes hasta la oferta de servicios como turismo, educación, campamentos de verano y viajes de “reconocimiento” de los hijos de salvadoreños nacidos en Estados Unidos.

También es viable la prestación de servicios especializados de salud, a través de la incursión ordenada y sistemática al mercado de los salvadoreños y centroamericanos residentes en Estados Unidos, con la posibilidad de llegar eventualmente a que los estadounidenses tomen un seguro médico diferenciado para atenderse en El Salvador. Lo anterior evidentemente requiere una transformación radical de la manera en que se han ofrecido y comercializado los servicios de salud en el país, incorporando prestigio, ética, credibilidad, alta calidad, tecnología avanzada y excelencia científica a todos los estamentos relacionados con las ciencias de la salud.

Finalmente, los salvadoreños en Estados Unidos son potenciales inversionistas, que pueden transferir su capacidad empresarial a futuros socios locales. Todo este capital humano construido “en el extranjero” puede ser aprovechado en El Salvador.

En conclusión, una estrategia integral de largo plazo debe incluir, como uno de sus objetivos fundamentales, el aprovechamiento del enorme potencial ofrecido por las migraciones, el cual no se limita en modo alguno al envío de remesas. Ello sin duda requiere de un marco institucional y un ambiente propicio para lograr que nuestros compatriotas en el exterior se conviertan en protagonistas dentro del proceso de crecimiento robusto y sostenido de la economía nacional.

<sup>4</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Salvadoreños en el exterior. Recuperado en: [www.rreee.gob.sv/website/comunidades/asociaciones/datosalmun.pdf](http://www.rreee.gob.sv/website/comunidades/asociaciones/datosalmun.pdf). 2005

<sup>5</sup> Esta proyección se basa en el supuesto que la migración neta es de 60 mil personas por año; y que los salvadoreños que viven en Estados Unidos tienen una tasa de natalidad de 1.5% por año.

## Segunda parte

## Construyendo un país competitivo

## III. ¿Cuánto y cómo crecer?

El Salvador necesita una nueva estrategia económica que permita lograr durante las próximas dos décadas un crecimiento alto y sostenido, que genere suficientes empleos de calidad para toda la población y que satisfaga las principales aspiraciones de desarrollo de la sociedad.

Dicha estrategia debe estar centrada en el mejoramiento continuo de la competitividad a nivel de todo el territorio nacional y de las diferentes unidades productivas que integran el aparato económico.

En una perspectiva de largo plazo, existe el consenso de que la competencia global seguirá aumentando y el ciclo del cambio tecnológico se acortará. Esto implica que las potencialidades y las oportunidades disponibles que posee el país deben de aprovecharse al máximo y con rapidez, aumentando la competitividad de las actividades económicas existentes y promoviendo el surgimiento de nuevos motores de crecimiento.

## ¿Cuánto crecer?

El Salvador, en los últimos veinte años, ha mostrado avances derivados de acuerdos y políticas públicas efectivas. A finales de los años 80, los retos centrales del país eran alcanzar la paz y ordenar la economía para recuperar su capacidad de crecimiento, lo cual en gran medida se logró. De 1990 a 2005 el PIB real por habitante aumentó en 29% y el ingreso real por habitante creció un 40%, con lo que el PIB nominal por habitante para este último año, alcanzó un valor de \$ 2,467. En correspondencia con este desempeño, la tasa de pobreza se redujo de 65% en 1992 a 42% en 2005.

Para alcanzar un nivel de desarrollo humano alto e ingresar al bloque de países que más se benefician de la globalización, una meta razonable para El Salvador consiste en lograr una tasa de crecimiento económico promedio anual de 7.5% durante las próximas dos décadas. Esto permitiría que el PIB real por habitante se multiplicara por tres, con lo cual habría condiciones para ofrecer un nivel de vida digno a toda la población.

## ¿Cómo crecer?

Aprovechar las oportunidades mundiales y crecer en forma sostenida, presupone el diseño de una estrategia de crecimiento de largo plazo, que elimine de manera dinámica los obstáculos más apremiantes y mejore los factores que determinan el desempeño económico.

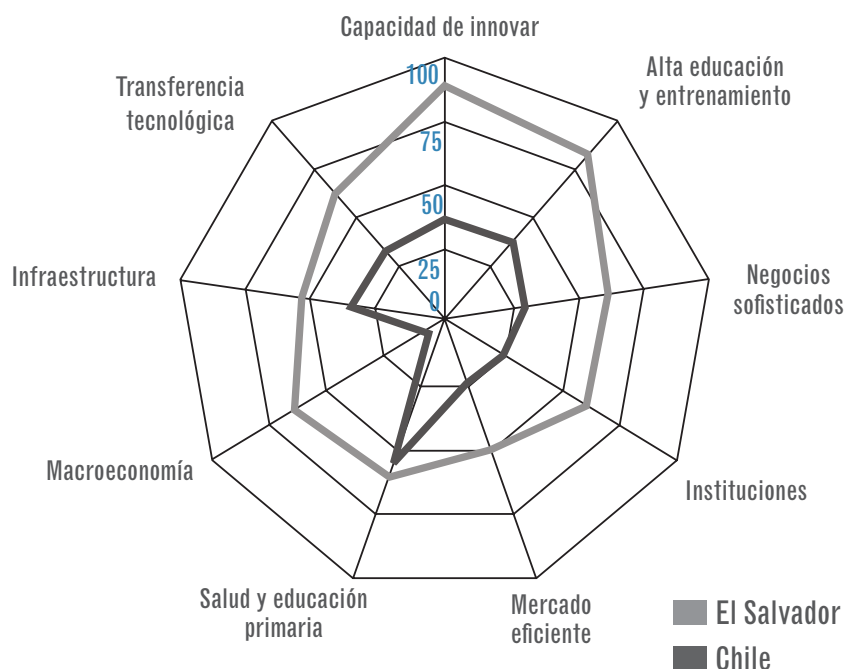
No obstante, entre todos los factores que inciden sobre el crecimiento de largo plazo de la economía salvadoreña, ¿cuáles serían los que constituyen el nudo gordiano que hay que desatar para propiciar un círculo virtuoso de productividad, empleo y crecimiento económico?

Para el caso, el Foro Económico Mundial que evalúa la capacidad competitiva de las naciones, entrega información valiosa. El reporte 2006/2007, ubicó a El Salvador en la posición 61 de 125 países, a partir de medir la evolución de nueve áreas básicas. Las áreas con mayor atraso para el país son: la capacidad de innovar, posición 89; la calidad y cobertura de la educación básica y entrenamiento, posición 83; y la capacidad de transferencia tecnológica, posición 63. En ninguna de las áreas el desempeño puede considerarse como suficiente para dar soporte a la meta planteada de lograr una tasa de crecimiento promedio de 7.5% para los próximos 20 años.

Las ideas de cómo crecer bajo un ambiente de competencia global, se pueden asociar a tres elementos que determinan el ingreso futuro de un hogar, una empresa o un país, a saber:

- La productividad de los factores
- La remuneración que reciben los propietarios de cada factor de producción por el aporte que realizan, el cual está relacionado con su productividad.
- El nivel de los activos que se posea, explicado por el esfuerzo ahorro-inversión.

**Gráfico 2**  
**Ranking de los pilares que sustentan la competitividad global**



Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness Index 2006/2007

Estos tres elementos son complementarios, de manera que desentramando uno de ellos, se provocan efectos desencadenantes en los restantes, posibilitando la construcción de estrategias que contribuyan a elevar la productividad, el empleo y el crecimiento económico; mejorar la distribución funcional del ingreso; fortalecer el acervo de capital y disminuir los costos de producir en el país.

Las estrategias, por consiguiente, pueden dividirse en tres grupos:

- Estrategias que incrementan la productividad del trabajo y del capital, a través de la innovación, la educación, la capacitación y la competencia.
- Estrategias que afectan la remuneración percibida por los diferentes actores económicos y la distribución del producto social.
- Estrategias que incrementan el acervo de capital público y privado.

Partiendo de esta clasificación, las recomendaciones que se consideran esenciales para que El Salvador alcance la meta de crecimiento económico antes señalada, se plantean a continuación.



## A. Fortaleciendo la capacidad nacional de innovación

El fortalecimiento de la capacidad nacional para crear, adoptar y adaptar innovaciones tecnológicas es una variable crítica para cerrar la brecha que nos separa de los países desarrollados. Estudios realizados indican que casi la mitad de las diferencias en el ingreso y en el crecimiento por habitante de los países se debe a disparidades en la productividad total de los factores, por lo general relacionadas con los avances tecnológicos.<sup>1</sup> Por tanto, el fomento de la ciencia y la tecnología constituye un instrumento clave para construir ventajas competitivas y alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas.

Al respecto, la base científica y tecnológica de El Salvador presenta deficiencias considerables. Prueba de ello es que, como ya se señaló, la capacidad de innovar es el área en la que el país tiene mayores debilidades.

En gran medida, este notable rezago tecnológico se debe a que el país no ha destinado los recursos necesarios para promover la investigación en ciencia y tecnología, ni ha establecido un sistema de innovación nacional. La creación de este sistema permitiría fomentar, coordinar y apoyar la colaboración científica-productiva entre el gobierno, las empresas y las universidades, con lo que se fortalecería la educación superior en ingenierías, ciencias y matemáticas.

Por ello, se propone la creación del Consejo Superior de Innovación con la representación de las máximas autoridades públicas y privadas del país, que defina la política y la estrategia nacional de innovación, con el objeto de coordinar la implementación de un conjunto de acciones que estimulen la capacidad nacional para crear, adoptar y adaptar innovaciones tecnológicas.

En su etapa inicial, algunas de las acciones que impulsaría este Consejo serían las siguientes:

- Desarrollar programas que estimulen la innovación con fondos concursables.
- Crear un fondo de capital de riesgo, que financie el desarrollo de las nuevas ideas de negocio que potencialmente sean competitivas a nivel internacional.
- Desarrollar programas especiales de capacitación en artes y oficios en los que se visualicen oportunidades para la innovación.
- Establecer un sistema de incentivos y subsidios que induzcan a mejorar el acceso a nuevas tecnologías.

De manera lógica, lo anterior implica un aumento progresivo del gasto en investigación y desarrollo de los valores ínfimos que registra actualmente, hasta alcanzar niveles cercanos al 1% del PIB, que le permitan a El Salvador colocarse al frente de los países de América Latina, para construir una economía que base su crecimiento en el conocimiento, la información y la innovación.

Actualmente, FUSADES se encuentra en el proceso de creación de la Fundación Salvadoreña para la Innovación, una entidad especializada del sector privado que promoverá la innovación empresarial a partir de la información de mercado<sup>2</sup>. FUSADES plantea como meta intermedia tener para 2015 un sistema de adaptación de tecnología articulado, mientras que para 2025 se contará con un sistema que realiza investigación y desarrollo.

Por ello, la Fundación para la Innovación pretende convertirse en un actor que promueva la creación del Sistema de Innovación Nacional, buscando transferir el conocimiento que existe a nivel local, regional e internacional.

<sup>1</sup> Robert E. Hall y Charles I. Jones. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?," NBER Working Papers 6564, National Bureau of Economic Research, Inc. 1999. y David Dollar y Edward Wolf "Convergence of Industry Labor Productivity among Advanced Economies, 1963-1982". 1997.

<sup>2</sup> Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial de 2003 señalaba que las ramas productivas que presentaban ventajas comparativas en innovación son productos de hilandería y textiles, caucho y otros productos plásticos, motores y turbinas, y productos químicos agrícolas.

## B. Invirtiendo en la principal riqueza del país: su gente

La principal riqueza con que cuenta El Salvador es su gente. Por ello es indispensable aumentar progresivamente la inversión en desarrollo humano garantizando el acceso universal a los servicios sociales básicos de calidad, fortaleciendo la formación técnica, el dominio del idioma inglés y la educación superior; y estableciendo un sistema moderno de tecnología e innovación.

### 1. La importancia de aumentar las inversiones en educación

La educación es actualmente el factor más importante en la competitividad de un país a largo plazo. Para ello es necesario invertir en una educación básica universal de excelencia y crear un sistema competitivo en la educación superior, porque para una economía es más importante tener diez expertos brillantes en áreas específicas que cientos de expertos mediocres.

Un buen sistema de educación básica les da a todos la posibilidad de adquirir las habilidades elementales, mientras que niveles medios y avanzados más competitivos, permiten alcanzar un desempeño de clase mundial.

El problema sin embargo, no está en reconocer la importancia de la educación, sino en liberar los recursos para financiar los programas y políticas requeridos para alcanzar las metas trazadas.

Según diversos estudios para El Salvador, la inversión en educación provocaría efectos significativos en el nivel de escolaridad, en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. Una idea precisa de las dimensiones del esfuerzo necesario la brinda el Plan Nacional de Educación 2021, impulsado por el actual gobierno cuyo propósito es renovar la visión de largo plazo del país en el ámbito educativo.

De acuerdo con ese documento, de llevarse a cabo la diversidad de programas y políticas que en el mismo se incluyen, El Salvador habría alcanzado para el 2021 una escolaridad promedio de once años, se contaría con suficiente capital humano especializado e incluso se habría comenzado a cerrar la brecha que en materia de ciencia, tecnología e innovación se tiene con los países desarrollados. Sin embargo, advierte que para alcanzar esas metas es preciso aumentar progresivamente la inversión pública en educación desde los niveles actuales de menos del 3% del PIB a 6%.<sup>3</sup>

Para el caso específico de El Salvador, un estudio de IPEA/PNUD sostiene que con sólo garantizar que las nuevas generaciones alcanzaran como mínimo 12 grados de escolaridad, la pobreza podría reducirse en 21 puntos porcentuales, a la vez que contribuiría a reducir sensiblemente los niveles de desigualdad.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ministerio de Educación. Plan Nacional de Educación 2021. San Salvador. 2005.

<sup>4</sup> IPEA/PNUD. La pobreza en América Central. Documento inédito. 2003.

### 2. Universalización del idioma inglés en educación media

Una de las competencias que contribuiría enormemente a que el país enfrente con éxito los desafíos de la globalización es universalizar el idioma inglés entre la población de educación media. Para lograr esta meta y formar a “una generación de jóvenes capaces de hablar, escuchar, leer y escribir en inglés”<sup>5</sup>, se propone impartir un total de 600 horas-clase de ese idioma, distribuidas a lo largo de tres años<sup>6</sup>, a los alumnos de las entidades públicas entre noveno grado de educación básica y segundo año de bachillerato, exigiéndoles para graduarse un puntaje mínimo en una prueba con reconocimiento internacional, como el TOEFL.

Lo anterior es plenamente consistente con la meta final del Programa COMPITE del Plan de Educación 2021, diseñado precisamente con el propósito de desarrollar las competencias de los estudiantes de tercer ciclo básico y bachillerato en el manejo de la lengua inglesa, así como las de los docentes responsables de enseñar dicho idioma.

<sup>5</sup> Programa COMPITE del Plan Nacional de Educación 2021.

<sup>6</sup> La propuesta consiste en impartir 5 horas semanales, hasta completar 200 horas anuales durante tres años.



De acuerdo con información del Ministerio de Educación MINED, actualmente la población escolar en esos niveles es de 150 mil personas. En tal sentido, partiendo de la tarifa de un dólar por hora-clase de cada alumno que está pagando actualmente el MINED a través del programa COMPITE, se calcula que el logro de la meta establecida demandaría una inversión anual de \$ 30 millones<sup>7</sup>.

Después de realizar esta inversión durante 10 años, el país contaría con más de medio millón de jóvenes con dominio avanzado del idioma inglés, dotados de capacidad para obtener empleos de mejor calidad que los que actualmente están a su alcance.

Para estos jóvenes se abriría un amplio abanico de oportunidades que abarca desde la obtención de empleos mejor remunerados en el corto plazo –como los que ofrecen los centros internacionales de llamadas– pasando por especializarse en la enseñanza del nuevo idioma o continuar formándose en carreras técnicas o universitarias, y por acceder a una enorme cantidad de información y conocimientos que existen en el mundo y que están disponibles en el idioma inglés. Asimismo, podrán optar a estudios especializados en universidades y centros de investigación en el extranjero. De este modo, los jóvenes tendrán la capacidad de incorporar rápidamente nuevos procesos y mejores maneras de gestión en sus lugares de trabajo.

Al cabo de una década, El Salvador habrá transformado radicalmente su capital humano, con la posibilidad de convertirse en un destino atractivo para la inversión de alto valor agregado. Al respecto, es importante señalar que en Estados Unidos existen actual-

<sup>7</sup> El primer año se atenderían solamente a los alumnos de noveno grado con un costo de \$ 10 millones, mientras el segundo año se atenderían a los alumnos de noveno grado y primer año bachillerato, con un costo de \$ 20 millones. A partir del tercer año se entraría en régimen, atendiendo a los alumnos de noveno grado, primero y segundo bachillerato.

mente 74 millones de puestos de trabajo en el área de servicios sujetos de ser subcontratados en otros países. Ejemplos de estos son el procesamiento y manejo de datos, sondeo e investigación de mercado, atención al cliente, contabilidad, elaboración de planillas e historial de recursos humanos, historiales clínicos, traducción de documentos y transcripción de textos.

Captar un porcentaje de dichos empleos requerirá preparación en competencias específicas, pero ya se habrá cumplido con el requisito básico del idioma, el cual podrá ser reforzado con capacitaciones en inglés técnico.

Por otro lado, varios de los sectores que están llamados a liderar el crecimiento económico de los próximos años, tales como agroindustria e industria, turismo y logística, son también grandes demandantes de trabajadores que, además de tener conocimientos especializados en las áreas respectivas, requieren de un manejo adecuado del idioma inglés.

Ante la deserción en educación secundaria, un programa como éste constituiría un estímulo para permanecer en la educación formal, en particular para aquellos que toman la decisión de emigrar, ya que adquirirán competencias para incorporarse en mejores condiciones al mercado laboral en países como Estados Unidos.

Es tan alta la rentabilidad de invertir en la universalización del idioma inglés entre la población en educación media, que los 600 dólares invertidos en cada alumno los recuperaría totalmente el Estado con los impuestos directos e indirectos que éstos pagarían durante su primer año laboral.

Para llevar a cabo un programa de esta envergadura y garantizar su éxito es imprescindible contar con un amplio personal docente, debidamente capacitado y certificado, tanto en el conocimiento lingüístico del idioma como en modernas metodologías adecuadas para su enseñanza<sup>8</sup>.

Un camino audaz, que refleje voluntad política para avanzar rápidamente, es considerar que los actuales y futuros profesores de inglés, tanto en el sector público como privado, suspendan sus actividades docentes durante un año, y que mediante una beca, tengan dedicación exclusiva para mejorar sustancialmente sus competencias lingüísticas y metodológicas. Al mismo tiempo, será necesario transformar radicalmente la educación de los formadores de docentes en el nivel superior con la colaboración e involucramiento de las universidades.

Para ambos requerimientos de formación docente, el país puede solicitar la colaboración de gobiernos “amigos”, como Estados Unidos, para capacitar y reforzar a los educadores y a los formadores de éstos. Todo este proceso tiene una externalidad positiva adicional: el crecimiento y fortalecimiento de los proveedores privados que prestan servicios de enseñanza del idioma inglés a nivel nacional.

Indudablemente la meta propuesta es estratégica para el país. Lograrla requiere de un esfuerzo sostenido en términos de recursos financieros, humanos, metodológicos y de certificación. En otras palabras, se requiere voluntad política, visión de futuro y un decisivo liderazgo público y privado.

<sup>8</sup> En este sentido, el año cero del proyecto debería dedicarse exclusivamente a esta labor.

### 3. Fortalecimiento de la formación en matemáticas, ingenierías y ciencias

El fortalecimiento de la formación en matemáticas, ingenierías y ciencias, así como el incremento en la cantidad de profesionales formados en estas áreas, contribuirían enormemente a mejorar la capacidad competitiva de El Salvador.

Los estudios de desarrollo comparado muestran que mientras las inversiones en salud, nutrición, y educación primaria y secundaria, elevan la productividad de los trabajadores, la formación vocacional facilita la adquisición de habilidades y amplía las capacidades de adaptación de la mano de obra. Pero es en la educación terciaria donde se generan los fundamentos para el desarrollo de ciencia básica, así como para la selección, adaptación y desarrollo de tecnologías, especialmente si se otorga la prioridad debida a la formación en matemáticas, ingenierías y ciencias.

Por ello, es incuestionable que mediante la inversión en capital humano, un país puede llegar a cambiar la dotación factorial de su economía y, por tanto, sus patrones de comercio internacional y su capacidad de inserción en la globalización<sup>9</sup>, superando los modelos clásicos de dotación de factores.

Algunas medidas que se deberían de impulsar para atacar las deficiencias que actualmente presenta la formación de matemáticas, ingenierías y ciencias son las siguientes:

- Establecer programas propedéuticos tipo pre-universitario, especialmente en las áreas de matemáticas y lógica, para los futuros estudiantes de ingeniería, de ciencias y en las áreas de tecnologías de la información y comunicación TIC.
- Diseñar los contenidos curriculares de las diferentes carreras de ingeniería de manera conjunta entre las universidades y las empresas, con el propósito de tomar en cuenta las competencias requeridas para atender el mercado local, los nichos de exportación y las apuestas estratégicas que sustentarán el crecimiento futuro. A estos efectos, priorizar la enseñanza en las áreas de eléctrica, electrónica, telecomunicaciones, informática, civil, estructuras, sanitaria, diseño, química, biología, genética y alimentos.
- Establecer un programa de becas respaldado por la cooperación internacional para estudios de pre-grado, maestría y doctorados en las áreas de ingeniería, ciencia y TIC. Para ello se elegirían cuidadosamente las mejores universidades extranjeras para cada carrera y cada área de conocimiento en la que se decida formar al mejor recurso humano del país, de acuerdo con las apuestas estratégicas y a la plataforma necesaria para asegurar el crecimiento económico sostenido. De esta manera se estarían formando profesionales y profesores para las futuras generaciones de ingenieros y científicos.
- Establecer mecanismos de colaboración y cooperación entre las universidades que ofrecen iguales carreras de pre-grado, a fin de compartir información, formación, profesores y video-conferencias de alto nivel, entre otros aspectos.

### 4. Ampliar y diversificar los esfuerzos en capacitación

En estos tiempos de globalización caracterizados por la rápida irrupción de nuevas tecnologías, el conocimiento se ha convertido en el factor de mayor importancia para la competitividad de las naciones, lo que provoca una depreciación acelerada del capital humano debido a la obsolescencia de conocimientos y habilidades.

Por lo anterior, el entrenamiento de la fuerza laboral debe de ser parte integral de una política nacional de innovación y desarrollo tecnológico que combine la educación, las políticas encaminadas hacia la innovación por parte de las empresas y la capacitación. A diferencia de la educación, la capacitación ofrece la ventaja de enfocarse en proveer los conocimientos y habilidades que los empleados necesitan.

En el caso de El Salvador, pese a los grandes esfuerzos realizados durante los últimos años, los mayores desafíos en el área de la formación profesional se encuentran en ampliar la cobertura de los programas existentes, especialmente los dirigidos a la población joven, así como en la necesidad de compatibilizar la política de formación técnica con los requerimientos de recursos humanos provistos de las destrezas y habilidades para que el país sea competitivo.

<sup>9</sup> Gene Grossman y Elhanan Helpman. "Innovation and Growth in the Global Economy". The MIT Press. 1991.

En una revisión contratada por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional INSAFORP<sup>10</sup>, de las diferentes propuestas de desarrollo formuladas para el país durante los últimos años, se identificó que la mayoría de ellas recomiendan darle prioridad a la capacitación en el desarrollo de habilidades empresariales, en el uso de las TIC y en el dominio del inglés. Asimismo, varias de las propuestas examinadas señalan la necesidad de capacitar al personal en sectores tales como producción y distribución de productos de consumo étnico, turismo, maquila electrónica, operaciones logísticas, y en áreas como la resolución de conflictos y normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, de origen, ambientales y laborales.<sup>11</sup>

Adicionalmente, se recomienda que un tema que debe ser atendido con prioridad por el sistema de formación profesional es el de las migraciones en toda su dimensión: emigrantes potenciales, emigrantes ya establecidos en los países de destino, familiares de salvadoreños en el exterior y emigrantes retornados. En el caso de los primeros, la idea es que se investigue más sobre los mercados de trabajo en sus principales lugares de destino, dada la influencia que tienen sobre la población laboral salvadoreña. También es necesario hacer balances periódicos sobre la oferta y demanda laboral en los oficios de donde proceden la mayor cantidad de emigrantes. Para el caso de los familiares de emigrantes y los emigrantes retornados, lo que se recomienda es que se les estimule a invertir y se les capacite con metodologías populares de exportación de productos de consumo étnico, artesanías y turismo étnico.

Finalmente, se hacen las siguientes recomendaciones al INSAFORP:

- Fortalecer su capacidad financiera y ampliar su cobertura, especialmente hacia sectores menos atendidos, como el agropecuario y las pequeñas empresas
- Proveerlo de un régimen administrativo especial para acelerar la ejecución de programas de capacitación
- Flexibilizar su sistema de licitaciones de manera que las empresas beneficiadas tengan mayor incidencia en la selección del suministrador del servicio
- Fortalecer su capacidad de monitoreo y evaluación de los mercados laborales
- Ampliar la cobertura del modelo de aprendizaje empresa-centro
- Continuar explorando métodos de capacitación que se adapten a las necesidades y obstáculos que enfrentan las empresas nacionales
- Crear un programa especial enfocado en la capacitación para identificar o desarrollar nuevos productos o rubros alternativos para el crecimiento económico

<sup>10</sup> INSAFORP. "Análisis, comparación y síntesis de las principales propuestas 2001-2005 para el desarrollo económico y social del país y recomendaciones para el Sistema de Formación Profesional". Trabajo de consultoría elaborado por CA-5, Consultores Internacionales, San Salvador. 2006.

<sup>11</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia. "Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Zona Norte de El Salvador: Resumen de la Propuesta para Asistencia Financiera de la Corporación del Reto del Milenio", 2006. Además PNUD, CND. Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2005: Una Mirada al Nuevo Nosotros: el Impacto de las Migraciones, 2005. Finalmente Ministerio de Turismo. "Plan Nacional de Turismo 2014". 2005.

- Participación protagónica en actividades de normalización y capacitación de competencias laborales

- Aprovechar las instalaciones del Centro de Formación de San Bartolo para el impulso de programas innovadores

Un dato relevante es que los países líderes a nivel mundial en el reconocimiento de la importancia que tiene la capacitación como herramienta para promover la competitividad, invierten en este rubro cerca del 1% del PIB. Por ello, al igual que en educación, atender las demandas de capacitación requiere de la liberación de una cantidad de recursos que esté en correspondencia con la dimensión de los objetivos y metas que se establezcan.

## C. Infraestructura para la competitividad<sup>12</sup>

Las inversiones en capital humano contribuyen a mejorar la competitividad del país aumentando la productividad laboral. De manera paralela, estas inversiones deben complementarse con esfuerzos para contar con una infraestructura moderna que facilite la comunicación, el traslado de bienes y la prestación de servicios de distinta índole, lo que deriva en menores costos de transacción. Ello requiere inversiones en áreas claves como energía eléctrica, carreteras, agua, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y vías férreas.

### 1. Energía eléctrica

La demanda de energía eléctrica aumenta a medida que se incrementa el ingreso por habitante. En tal sentido, para asegurar que este sector se convierta en un impulsador y no en una limitante del crecimiento, es necesario desarrollar un plan de inversiones que permita un aumento paralelo de la oferta.

Actualmente, el consumo de energía eléctrica por habitante en El Salvador es de 729 Kwh., bastante menor que el promedio de América Latina, estimado en 1,529 Kwh.<sup>13</sup> Esta situación se debe en gran medida a que, visto en términos relativos, el país presenta un bajo nivel de desarrollo industrial y cerca del 15% de los hogares salvadoreños todavía no cuentan con este servicio básico.

A pesar de las simulaciones que indican que no existen riesgos de racionamiento de electricidad en el país hasta el 2010, las mismas asumen tasas de crecimiento económico bastante inferiores a la meta de 7.5% anual propuesta en este documento. Para esto último, se estima que la demanda por energía eléctrica aumentará en un 400%, y por ende la oferta debería crecer en la misma cuantía. Por tal razón, se considera pertinente formular las siguientes recomendaciones:

- Formular un plan de inversiones de largo plazo que permita compatibilizar la oferta con el comportamiento esperado de la demanda.
- Brindar las condiciones y los mejores incentivos para movilizar las nuevas inversiones que se necesitan para el establecimiento de nuevas plantas.
- Establecer incentivos para el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.
- Impulsar el SIEPAC y la ampliación de la capacidad de generación regional.
- Incrementar las asignaciones presupuestarias para electrificación hasta lograr una tasa de cobertura universal en el mediano plazo.
- Retomar las recomendaciones que se proponen en el capítulo V "La institucionalidad al servicio del desarrollo", sobre mercados eficientes.

<sup>12</sup> Las referencias del apartado sobre INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD se han basado principalmente en el estudio del Banco Mundial "El Salvador Desarrollos Económicos Recientes en Infraestructura- Informe Estratégico" (REDI-SR). Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura Región de América Latina y el Caribe. Washington D.C. 2006.

<sup>13</sup> Costa Rica con un ingreso por habitante equivalente al doble de El Salvador, registra un consumo de energía eléctrica por habitante de 1,580 Kwh. y tiene una tasa de cobertura de 98 por ciento de hogares.

### 2. Telecomunicaciones

Dentro de la actual era del conocimiento, las telecomunicaciones se han convertido en una de las áreas más importantes para la competitividad de las naciones, debido a la fuerte y creciente dependencia que tienen todas las entidades públicas y privadas de los flujos de información y de las comunicaciones en general.

El reconocimiento de esta realidad, condujo a El Salvador a emprender una exitosa reforma que ha propiciado una fuerte expansión y diversificación de las telecomunicaciones. Sin embargo, todavía quedan grandes retos por superar, que requieren de la intervención del gobierno para desarrollar completamente el sector y convertirlo en soporte de la competitividad y el crecimiento de la economía.

A continuación se describe la situación actual de las principales áreas del sector:

#### • Telefonía fija

Desde 1998 a la fecha, la telefonía fija ha crecido a una tasa promedio anual de 130%, alcanzando actualmente una tele-densidad de 14 líneas por cada 100 habitantes, superior al resto de países de la región, excepto Costa Rica que cuenta con 31.6 líneas por cada 100 habitantes.

Mientras América Latina tiene un promedio de 14.7 líneas por cada 100 habitantes, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

llo Económico OCDE tienen 50 líneas por cada 100 habitantes, lo que denota los espacios que existen para mejorar sustancialmente y competir a nivel global.

Por otro lado, los cargos de interconexión fija a móvil que se aplican en El Salvador de \$ 0.27 por minuto, están ubicados entre los más altos de América Latina y del mundo. Dichos cargos, son el resultado de una estructura de mercado cuasi monopólica y de una débil regulación, constituyéndose en un obstáculo para la expansión del mercado y en un freno para la competitividad de la economía.

#### • Telefonía móvil

La expansión de la telefonía móvil ha sido aún mayor que en el caso de la telefonía fija, alcanzando una tasa de penetración de 27.7 líneas por cada 100 habitantes, la cual es superior a la de todos los países de Centroamérica, cuyo promedio es de 21 líneas por cada 100 habitantes, y casi similar al promedio de América Latina de 28.6 líneas por cada 100 habitantes. Sin embargo, nuevamente este indicador se ubica muy por debajo del mostrado por los países de la OCDE, el cual es de 86 líneas por cada 100 habitantes.

#### • Internet

Ciertamente, el número de usuarios de Internet ha aumentado sustancialmente en los últimos años, pero la tasa de abonados de 8.9 por cada 100 habitantes continúa siendo más baja que el promedio de América Latina y todavía muy inferior a la de países como Chile y Costa Rica. Al mismo tiempo, los precios de Internet en el país son de los más altos del istmo centroamericano –sólo inferiores a los de Nicaragua y Belice– y representan más del doble de la tarifa pagada en México.

Lo anterior se debe a que, a diferencia de otros países, en El Salvador no existe una tarifa especial para este

servicio, de manera que para navegar en Internet se tiene que pagar el precio de una llamada local.

Por otra parte, de acuerdo al Informe de Preparación Electrónica de la ONU E-Readiness, la capacidad de El Salvador en el uso de herramientas de gobierno electrónico, E-government, es inferior al de la mayoría de países latinoamericanos y al promedio regional.

Por ello, para hacer frente a este escenario y modernizar el sector de las telecomunicaciones –telefonía fija, telefonía móvil e Internet–, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Crear una autoridad responsable de diseñar y asegurar la implementación de una política nacional de tecnologías de la información y la comunicación, TIC.
- Ampliar el acceso a Internet en los hogares y en las empresas, ahora limitado por los altos costos del servicio
- Reformar el marco legal del sector, estableciendo regulaciones que indiquen de manera clara y precisa las facultades del ente supervisor en el caso de que se identifiquen prácticas anti-competitivas, derivadas de las imperfecciones del mercado, lo que conduciría a disminuir las tarifas y estimular la entrada al mercado de más proveedores de los distintos servicios. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer a la SIGET para que haga uso de manera oportuna y profesional de las potestades que en este tipo de casos le asigne el nuevo marco regulatorio.

## 3. Agua

La disponibilidad o no de agua limpia puede promover u obstaculizar el crecimiento y el desarrollo de un país, debido a que se trata de un aspecto fundamental dentro de la vida cotidiana de las personas que incide de manera crítica sobre el desarrollo de sus capacidades.<sup>14</sup>

Si la disponibilidad de agua en un país es inferior a 1,000 M3 se dice que hay un estado de “estrés” y si es de menos de 500 M3 se dice que hay “escasez absoluta”. Asimismo, se estima que 1,700 M3 por persona es lo necesario para satisfacer los requerimientos de agua para el consumo humano, la agricultura, la industria, la energía y el medio ambiente. En El Salvador, la disponibilidad de agua por persona, aunque es la más baja de Centroamérica, supera estos indicadores, estimándose alrededor de 3,000 M3.

Contar con más agua de la necesaria, sin embargo, no ha sido suficiente para impedir que se presente problemas a todos los niveles: alteración del ciclo hidrológico y sobre explotación de acuíferos, crecientes niveles de contaminación y, deficiente cobertura y calidad del agua para consumo humano.

Para dar una idea de las dimensiones de los problemas que se presentan en este sector, basta con señalar que según la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples 2005, sólo 88% de la población salvadoreña tiene acceso a una fuente

<sup>14</sup> PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua. Nueva York.



mejorada de agua y este porcentaje se reduce hasta el 58% si se considera únicamente a quienes disponen de conexión domiciliar.<sup>15</sup>

Este último dato, además de ser el más bajo de América Latina, superando incluso a Honduras y Nicaragua, es bastante inferior al promedio regional, estimado en 75%. Los problemas sobre contaminación del agua y la regulación del ciclo hidrológico son más difíciles de cuantificar, pero existen varios estudios que evidencian su estado de gravedad.<sup>16</sup>

Los déficits de inversión se evidencian claramente si se toma en cuenta que según estimaciones internacionales, el promedio que los países deberían de invertir en agua y saneamiento es el 1% del PIB, cifra superior en más de 10 veces a lo que invirtió ANDA en estos rubros en 2005. El Banco Mundial también ha estimado que la inversión requerida en El Salvador para alcanzar acceso universal a agua y saneamiento en 2015 equivale a 0.4%, es decir cuatro veces más que lo que ahora se está invirtiendo.<sup>17</sup>

Los déficits de inversión en el caso del agua potable son en gran medida el resultado de la aplicación de tarifas que no cubren los costos de una gestión sostenible y de la aplicación de subsidios mal focalizados.

Según datos de la SIECA, las tarifas de agua en El Salvador para un consumo mensual de 24 M3, son las más bajas en Centroamérica, con la excepción de Honduras, pese a que todos los países cuentan con una disponibilidad de agua mayor.

Estimaciones hechas recientemente por PNUD señalan que la actual estructura tarifaria de ANDA necesitaría un ajuste mínimo de entre 250% y 300% para poder recuperar los costos de operación, mantenimiento e inversión del servicio de agua potable, garantizar la conservación sostenible de los recursos hídricos del país en un horizonte de largo plazo, y cubrir mediante un esquema de subsidios directos las necesidades de consumo de los sectores sociales de menores ingresos (en situación de extrema pobreza)<sup>18</sup>

La mala focalización de los subsidios, por su parte, es evidencia en el hecho que durante el período 2000-2004 ANDA destinó más de \$308 millones en subsidios para el consumo de agua, de los cuales únicamente el 22% fue recibido por los hogares pobres.<sup>19</sup>

Otros problemas acumulados en este sector, básicamente son el resultado de:

- Acumulación de una diversidad de leyes que regulan su gestión pero que carecen de coherencia y armonía, sin que exista una entidad coordinadora que responsable del manejo integrado del recurso.

- Bajos niveles de confianza hacia la gestión de ANDA por parte de amplios segmentos de la población, como consecuencia de los casos de corrupción producidos en administraciones anteriores y que están siendo investigados actualmente.

Es obvio, por lo tanto, que el sector agua en El Salvador es uno de los más rezagados en términos de las reformas que se necesitan para transformarlo en un verdadero soporte de la competitividad y el crecimiento económico.

La reforma debería de estar orientada a lograr una gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo medidas como las siguientes:

- Elaborar e implementar una estrategia nacional de aguas en la que ese incluyan políticas de precios y de distribución que controlen la demanda dentro de los límites de la sostenibilidad.

- Ajustar las tarifas diferenciando los distintos usos y focalizar mejor los subsidios hacia los usuarios de menores ingresos.

- Obligar a quienes contaminen a pagar y crear incentivos para las nuevas tecnologías como parte de una regulación eficaz.

- Controlar y regular la explotación de aguas subterráneas.

- Descentralizar la prestación del servicio de agua.

<sup>15</sup> A ello habría que agregar que en muchos hogares que disponen de conexión domiciliar el servicio suele ser irregular e intermitente.

<sup>16</sup> Véase a manera de ejemplo el capítulo 7 del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador de 2001: "La gestión del agua en El Salvador".

<sup>17</sup> Ver World Bank (2006). "El Salvador Desarrollos Económicos Recientes en Infraestructura- Informe Estratégico (REDI-SR). Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura Región de América Latina y el Caribe. Washington D.C.

<sup>18</sup> PNUD (2006). "El agua: una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador". San Salvador.

<sup>19</sup> World Bank, op. cit.

## 4. Infraestructura vial y servicios de transporte

La infraestructura vial y los servicios de transporte son fundamentales para el desarrollo económico del país y para mejorar la calidad de vida de la población. Las carreteras y los caminos sirven para que los productores lleven sus mercancías al mercado y para que las personas se desplacen, mientras que los servicios de manejo de carga facilitan el transporte de los productos, reducen su costo y a la vez disminuyen el deterioro de la mercadería.

Según el Banco Mundial, los esfuerzos realizados durante los últimos años en reconstrucción, rehabilitación, nuevas construcciones y mantenimiento de carreteras, puentes, pasos a desnivel y caminos rurales han permitido que El Salvador, tenga en la actualidad una de las mejores redes de carreteras en Latinoamérica.

Estos esfuerzos, unidos a la decisión de construir el nuevo Puerto de La Unión y al próximo inicio de la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte con el apoyo de la Cuenta del Desafío del Milenio, están creando una oportunidad formidable para convertir a El Salvador en un centro logístico internacional.

Para aprovechar esa oportunidad, el país debe continuar realizando inversiones concentradas en proyectos que contribuyan a descongestionar el tráfico —anillo periférico, corredores regionales, pasos a desnivel, separadores de flujo, ordenamiento de derechos de vía—, para luego poder acelerar la expansión de la red, en función de un plan de nacional de ordenamiento y desarrollo territorial.

### a. Red vial

La ampliación y mejoramiento de la red vial han sido posibles debido a los crecientes niveles de inversión pública que pasaron de \$ 100.2 millones por año en el período 1995-1999 a \$ 142.5 millones por año en el período 2000-2004, que equivale a un crecimiento de 42%. De hecho, en este último período se construyeron y/o reconstruyeron en promedio más de 160 Km. de carreteras por año.

La red vial prioritaria reconocida y atendida por el Ministerio de Obras Públicas a través del FOVIAL la constituyen 5,966 Km. de carreteras primarias, secundarias y terciarias, de las cuales están pavimentadas casi el 50%, es decir 2,896 Km. para finales de 2004.

A partir de estos datos, el Banco Mundial estima que la densidad territorial de la red pavimentada equivale a 138 Km./1,000 Km<sup>2</sup>, ocupando el segundo lugar en Centroamérica, mientras la densidad poblacional de la red es de 0.43 Km./1,000 habitantes, situándose en el último lugar de la región. Según datos de la SIECA, El Salvador ocupa la penúltima posición de la región al comparar el valor absoluto de red vial pavimentada.<sup>20</sup>

Por ello, a pesar de los avances que el país ha tenido en los últimos años en la construcción de carreteras pavimentadas y caminos rurales sostenibles, la situación actual dista de las características requeridas para un país que aspira a convertirse en un centro logístico internacional y en un destino turístico, así como para la prestación de diversos servicios y para el fomento y desarrollo de la agroindustria y la industria.

<sup>20</sup> Según la SIECA, para 2003, la longitud de la red vial era la siguiente: Costa Rica 8,338 Km., Guatemala 5,630 Km., Panamá 4,321 Km., Honduras 2,924Km., El Salvador 2,896 Km. y Nicaragua 2,023 Km.

A manera de comparación, Bélgica es un país similar al El Salvador en términos de su tamaño y de su población<sup>21</sup>. Esta nación, con una razón de 11.3 Km. pavimentados por cada mil habitantes, cuenta con una red vial de 115 mil Km. pavimentados, equivalentes a una densidad territorial de 3,833 Km./1,000 Km<sup>2</sup>. Este país europeo ha sabido aprovechar su ubicación en el centro del continente para su desarrollo, convirtiéndose en un pivote logístico y comercial, entre otros factores, gracias a su amplia y eficiente red de conexiones.

Los datos del Banco Mundial evidencian los esfuerzos del país en inversión vial iniciados en 1994, los cuales deben de proseguir hasta el año 2024. En este ámbito, El Salvador ha avanzado más que los otros países centroamericanos durante los últimos años, pero debido a su alta densidad poblacional todavía quedan grandes desafíos pendientes para lograr una operación eficiente de la red nacional de carreteras, especialmente si se toma en cuenta el rápido crecimiento del parque vehicular que pasó de 533 mil en 2000, a 680 mil vehículos en 2004.

Según el Banco Mundial, para el período 2004-2009 las inversiones programadas en infraestructura vial son \$ 200 millones anuales. Sin embargo, la fuente de financiamiento aparece como el principal problema. Justamente, para darle soporte a la meta de crecimiento de 7.5% por año, se requiere de un plan de inversiones con su respectivo financiamiento, por lo menos similar a lo experimentado entre 2000 y 2003.

<sup>21</sup> Bélgica tiene 30,000 Km<sup>2</sup> y 10.2 millones de habitantes y El Salvador tiene 20,000 Km<sup>2</sup> y 6.8 millones de habitantes.

Para tener una dimensión del esfuerzo requerido, se puede hacer un ejercicio sencillo: si quisiéramos pavimentar otros 3 mil Km. de la red vial existente en un periodo de 15 años, se requeriría una inversión anual de \$ 60 millones<sup>22</sup>, cifra similar a los montos que anualmente se recaudan para la conservación vial.

A pesar de realizar este enorme esfuerzo durante 15 años en términos financieros, humanos y materiales, la densidad poblacional solamente mejoraría de 0.43 a 0.72 Km. pavimentados por cada mil habitantes. Si continuáramos este ritmo de inversión hasta 2024, tendríamos una densidad poblacional de 0.77 Km./1,000 habitantes y una densidad territorial de 324 Km. / Km<sup>2</sup>.<sup>23</sup>

En este sentido, se debería priorizar la asignación de recursos para financiar la meta básica de la INICIATIVA EL SALVADOR 2024: “100% de cabeceras municipales con accesos por vías pavimentadas”. Según datos disponibles, hacen falta \$41 millones para construir los 138 Km. restantes<sup>24</sup>.

Los niveles de conectividad vial que se lograrían impulsando esta propuesta, implica al menos dos tipos de beneficios. En primer término, al construir caminos rurales sostenibles se benefician aquellos que en la actualidad se encuentran lejos de una carretera, convirtiéndose en un mecanismo para disminuir la pobreza extrema y aumentar la productividad.

En segundo lugar, la mayor disponibilidad de infraestructura vial, tanto de la red de carreteras como de caminos rurales sostenibles, incentivará inversiones privadas de mayor valor agregado en agroindustria e industria, turismo y logística, entre otras.

Es indudable que para dar el salto de calidad, que le puede cambiar el rostro el país, se requiere un mecanismo permanente que asegure mayores recursos de manera sostenida para tener una infraestructura vial competitiva que permita aumentos permanentes de inversión privada de calidad que ofrece condiciones laborales y salariales de alto valor agregado.

Complementariamente a los esfuerzos de ampliación vial también se recomiendan las siguientes acciones:

- Reformar la Ley de Carreteras y Caminos, con el objeto de regular su uso y el de las áreas adyacentes, actualizar el valor de las multas para quienes violen las disposiciones respectivas y para dotar al Ministerio de Obras Públicas de los poderes requeridos para impulsar un Plan de Desarrollo de la Infraestructura Vial de Largo Plazo. Un buen ejercicio al respecto se encuentra en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de 2004.
- Hacer una evaluación de los costos del mantenimiento de la red vial atendida por FOVIAL, debido a que son más altos que los observados en otros países de América Latina.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Se supone un costo promedio por Km. pavimentado, incluyendo diseño, construcción y supervisión, de 300 mil dólares.

<sup>23</sup> Se supone que adicionalmente se construyen los 300 Km. de la carretera Longitudinal de Norte entre 2007 y 2011.

<sup>24</sup> Según ENADE 2005, del total de 312 Km. por pavimentar, 169 Km. tienen fuentes de financiamiento aseguradas a través de Red Solidaria y Cuenta del Desafío del Milenio.

<sup>25</sup> De acuerdo al estudio del Banco Mundial, los costos de mantenimiento de rutina por kilómetro por año en El Salvador varían entre \$ 5,400 y \$ 6,500, contra \$ 4,500 en Brasil, \$ 2,100 en Bolivia y un promedio para América Latina de \$ 3,975 para caminos pavimentados y \$ 4,275 para caminos no pavimentados.

- Ampliar la red vial atendida por el FOVIAL.

- Continuar con el programa de ampliación y mantenimiento de caminos rurales.

## b. Puertos

Como parte de los esfuerzos por convertir el país en un centro logístico internacional, en el sector puertos se ha modernizado el marco legal, creado una Autoridad Marítima Portuaria, realizado una reingeniería en el puerto de Acajutla, que lo ha vuelto rentable, y se ha iniciado la construcción del puerto de La Unión, que se espera se convierta en un centro de distribución y logística regional.

Como consecuencia de las reformas impulsadas, el número de barcos atendidos en el puerto de Acajutla aumentó de 331 en 2000 a 509 en 2004. De igual manera, el volumen de carga promedio movilizada subió de 2.5 millones de toneladas/año en 2000 a 3.2 millones en 2004.

Si bien los resultados obtenidos son satisfactorios, todavía hay mucho que hacer en términos de ampliación de la infraestructura y de mejoramiento de los niveles de eficiencia y tecnología. También persisten algunos problemas institucionales y legales que necesitan atención, especialmente ahora que está próxima la puesta en operación del nuevo puerto.

Simulaciones realizadas partiendo de un escenario de tasa de crecimiento del PIB de 1.5% anual indican que la carga movilizada aumentaría a 6 millones de toneladas/año en 2020, para lo cual no se requeriría ninguna ampliación del puerto de Acajutla provisto de una capacidad instalada de 6.5 millones, bastando solamente un programa adecuado de mantenimiento.



Sin embargo, si la tasa de crecimiento se elevara a 3.5%<sup>26</sup> la carga movilizada se incrementaría a 9.2 millones de toneladas/año en 2020, volviéndose necesario realizar ampliaciones antes de 2015. Partiendo siempre de una tasa de crecimiento de 3.5%, pero suponiendo que el país se ha consolidado como centro de distribución regional con la puesta en operación del puerto de La Unión, una tercera simulación indica que la carga movilizada podría elevarse hasta 14 millones de toneladas/año en 2020. No obstante, como en ese caso también se supone que el puerto de La Unión atraería la mayoría de carga en contenedores, los requerimientos de expansión se concentrarían en este puerto, mientras que en el caso del puerto de Acajutla serían limitados o nulos.<sup>27</sup>

Tomando como base estas simulaciones, pero asumiendo que la tasa de crecimiento promedio anual durante los próximos veinte años será de 7.5%, que es la meta establecida en este documento, el panorama cambiaría radicalmente. Utilizando los mismos parámetros, en este nuevo escenario, para el año 2020 la carga movilizada superaría los 35 millones de toneladas/año y se requeriría de fuertes ampliaciones no sólo del puerto de Acajutla, sino también del puerto de La Unión.

Para hacer frente a estos desafíos sería necesario establecer una autoridad clara y un sistema de planificación y desarrollo de la actividad portuaria que como mínimo asuma las siguientes responsabilidades:

- Diseñar y supervisar la ejecución de un plan de inversiones sectorial de largo plazo.
- Especializar al puerto de Acajutla en el manejo de sólidos y líquidos a gra-

<sup>26</sup> Esta nueva tasa de crecimiento incorpora el impacto esperado del CAFTA.

<sup>27</sup> Estas simulaciones también están incluidas en el estudio del Banco Mundial ya citado.

nel, y el nuevo puerto de La Unión en el manejo de contenedores, con el objeto de volverlos complementarios y no competitivos.

- Desarrollar una Ley General de Concesiones que contribuya a facilitar la licitación para la operación privada de los puertos de Acajutla y de La Unión.

### c. Transporte público de pasajeros

El servicio de transporte público incide fuertemente sobre la calidad de vida de la población de ingresos medios y bajos, debido a su importancia para la vida laboral y social de las personas. En términos comparativos, el servicio de transporte público de El Salvador es uno de los más baratos en América Latina, pero también uno de los de peor calidad, afectando por consiguiente la competitividad del país.

Esta situación provoca que una cantidad creciente de personas esté migrando del transporte público al transporte privado. Prueba de ello, es que de 1995 a 2004 los vehículos privados casi se multiplicaron por tres, pasando de 120 mil en el primer año a 320 mil en el último; mientras que en San Salvador, el uso del automóvil habría pasado del 21% al 29% en este período, a la vez que el del autobús habría disminuido del 75% al 69%.<sup>28</sup>

Esta problemática es el resultado, parcialmente, de una política que busca evitar el incremento en el costo del pasaje, lo que mantiene al sector en una situación de ineficiencia operacional, y que en contrapartida ha propiciado la acumulación de otros problemas tales como el congestionamiento, la contaminación, la falta de seguridad y el deterioro urbano.

Para resolver de manera permanente este problema y hacer del transporte público una oportunidad y no un freno para el crecimiento económico se recomienda lo siguiente:

- Establecer un nuevo marco legal para el sector, en el que se dejen claramente establecidas las atribuciones de la autoridad sectorial –Viceministerio de Transporte–, los derechos y obligaciones de los operadores, así como los procedimientos para el otorgamiento o la suspensión de los contratos con los operadores y su tiempo de duración.
- Establecer incentivos en el marco legal sectorial para la formalización de las empresas y la renovación permanente de las unidades del servicio.
- Crear condiciones para que, funcionando con eficiencia, los operadores obtengan una rentabilidad adecuada.
- Diseñar e impulsar un programa de ordenamiento de la red de servicio, con un adecuado sistema de terminales y paradas de rutas, y acompañado de una política de disuasivos contra el congestionamiento vehicular y la violencia motorizada.
- Limitar el tránsito por el centro de las principales ciudades por medio de concesiones especiales de duración definida a operadores dispuestos a cumplir requisitos específicos relacionados con la antigüedad y el estado de las unidades de servicio, tamaño, velocidades permitidas, y cumplimiento de horarios, entre otros.

<sup>28</sup> Datos de 2004 de la Municipalidad de San Salvador y datos de 1995 reportados en: Banco Mundial/Municipalidad de Santiago "Transporte y Municipalidad". Santiago, 1995.

## d. Transporte de carga terrestre

Se estima que el sector de transporte de carga por carreteras de El Salvador está compuesto por cerca de 10,000 empresas, que operan alrededor de 18,000 unidades vehiculares. El 10% de estas empresas, que poseen aproximadamente una tercera parte de las unidades registradas, pertenecen a la Asociación Salvadoreña de Empresarios de Transporte de Carga, ASETCA. El resto de las 12,000 unidades son propiedad de 9,000 microempresas que no forman parte de ninguna organización gremial.

Al igual que en el caso del transporte público, este sector adolece de problemas relacionados principalmente con la falta de rentabilidad adecuada, un débil marco regulatorio y la ausencia de una política que promueva su modernización. El resultado es que el sector, lejos de ser un soporte para la competitividad sistémica del país, en algunos casos se constituye en un obstáculo.

Se estima, por ejemplo, que el 99% de las unidades de transporte de carga tienen más de cinco años de antigüedad, lo cual es resultado principalmente de que los operadores con frecuencia solamente cubren los costos variables. Esto, a su vez, propicia una cultura de evasión de impuestos y de incumplimiento en los pagos a la seguridad social, afecta la capacidad de amortizar los créditos contratados y de aplicar una política de depreciación de los vehículos y, en suma, impide a muchos operadores adoptar un comportamiento empresarial.

Por todo lo anterior, algunas recomendaciones que contribuirían a mejorar el desempeño del sector son:

- Elaborar y difundir tablas indicativas de precios considerados como competitivos en empresas formales, las que cumplen con sus obligaciones fiscales y de seguridad social, y que obtienen niveles de rentabilidad razonables con el objetivo de inducir a un comportamiento empresarial del resto de operadores
- Establecer un marco legal que, además de definir los procedimientos para el otorgamiento de licencias y permisos de operación, regule claramente los requisitos relacionados con el ejercicio de la profesión y con los estándares técnicos que deben de cumplir los vehículos, a fin de garantizar un servicio seguro y de calidad: antigüedad máxima, mantenimiento y revisiones, volúmenes permitidos, entre otros.
- Aplicar a los operadores que proveen servicios al mercado interno las mismas disposiciones exigidas a quienes proveen servicios internacionales, tales como la presentación del registro y de la solvencia fiscal.
- Crear y poner a disposición del sector un fondo orientado a la capitalización y formalización de los operadores.

## e. Transporte aéreo

Actualmente el Aeropuerto Internacional El Salvador es catalogado como el mejor aeropuerto de Centroamérica, de acuerdo a una diversidad de indicadores: calidad de la infraestructura, calidad de los servicios aeronáuticos y comerciales, localización geográfica y seguridad. El país cuenta además con el Aeropuerto de Ilopango, el cual es usado con fines civiles y militares.

Pese a que el Aeropuerto Internacional opera con altos niveles de rentabilidad, todavía hay actividades que requieren más inversión, grados más altos de eficiencia y un mayor nivel tecnológico.

Las necesidades de inversión se concentran en las siguientes áreas:

- Extender la longitud de la pista para permitir el aterrizaje de aviones trasatlánticos, con lo que se podría atraer nuevas líneas aéreas y abrir nuevos destinos
- Ampliar la actual o construir una nueva terminal de carga, incluyendo la instalación de un área para productos refrigerados, y evaluar las posibilidades para su eventual concesión a operadores privados.
- Ampliar, en el corto plazo, algunas áreas que ya muestran altos niveles de saturación tales como la comercial, la de migraciones y aduanas y la de mostradores. A mediano plazo habría que ampliar también la terminal de pasajeros. En el largo plazo, a medida que el país se acerque a la meta de crecimiento económico de 7.5% anual, será necesaria la construcción de una segunda terminal.

Por otra parte, para mejorar la eficiencia y el perfil tecnológico del aeropuerto, es necesario desarrollar un plan de negocios que no sólo se concentre en atender las necesidades de los usuarios, sino que diversifique sus operaciones a través de actividades tales como el establecimiento de alianzas con líneas aéreas, compañías hoteleras y operadores logísticos, entre otros. La idea sería seguir el ejemplo de otros aeropuertos internacionales, que perciben mayores ingresos derivados de negocios colaterales que los obtenidos por los servicios aeronáuticos.

## D. Apuestas sectoriales estratégicas para la transformación productiva nacional

En El Salvador, una de las discusiones más importantes de los últimos tiempos ha girado en torno a porqué el país, habiendo hecho casi todas las reformas que generalmente se recomienda para edificar una economía internacionalmente competitiva, no crece a tasas superiores al 6% anual.

Una respuesta derivada de los estudios de desarrollo comparativo es que todos los países que han logrado crecer a tasas altas y sostenidas durante 20 ó 30 años, han realizado apuestas estratégicas en determinados sectores, alrededor de los cuales se desarrollaron fuertes inversiones en educación y capacitación, ciencia y tecnología, innovación e infraestructura. La implementación de estas apuestas, en la mayoría de los casos, ha sido facilitada por la definición previa de visiones de futuro sencillas y ampliamente compartidas por toda la población que han servido de guía para orientar su proceso de transformación productiva.

En la Encuesta Empresarial de ENADE 2005 se preguntó a los participantes cuáles deberían ser los sectores económicos estratégicos a impulsar inicialmente. El mayor número de respuestas lo obtuvieron el turismo, la agroindustria, las exportaciones y los servicios de logística y distribución regional.<sup>29</sup>

Por otra parte, estudios recientes a partir de la matriz insumo producto elaborados por el BCR, identifican que las ramas productivas de mayores encadenamientos productivos (efecto multiplicador) en El Salvador son: restaurantes y hoteles; y transporte y almacenamiento; construcción, química de base y elaborados; productos de caucho y plástico; productos metálicos de base y elaborados; maquinaria, equipo y suministros.<sup>30</sup>

Con la puesta en marcha del CAFTA otros rubros que también se consideran de alta potencialidad son los productos de consumo étnico o nostálgico y eventualmente los servicios de salud. Adicionalmente, con la construcción del puerto de La Unión y la Carretera Longitudinal del Norte, hay quienes consideran que el país podría apostarle a convertirse en un centro logístico regional, a la reparación de barcos y a la prestación de los servicios portuarios.

Lo cierto es que las posibilidades son muchas, pero para tener éxito también es importante concentrarse en pocas cosas. El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador elaborado por el PNUD en 2005 recomienda al respecto que las apuestas estratégicas de un país deben de estar en armonía con sus objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, así como con sus fortalezas y limitaciones.

<sup>29</sup> Dentro del sistema de clasificación de cuentas nacionales estas actividades correspondería a las ramas de construcción, restaurantes y hoteles, transporte y almacenamiento, comunicaciones, productos de molinería y panadería y otros productos alimenticios elaborados.

<sup>30</sup> Oscar Cabrera, Julieta Fuentes, y Desirée de Morales. "Hechos estilizados en el crecimiento de El Salvador 1978-2004: una propuesta de acciones de política económica en el corto y el mediano plazo. Banco Central de Reserva de El Salvador, Departamento de Investigación Económica. San Salvador. 2005.

Por esa razón, dicho Informe sostiene que las apuestas estratégicas deberían de concentrarse inicialmente en aquellas ramas productivas o rubros con mayores encadenamientos productivos actuales, mayor capacidad de absorción de la mano de obra que abunda en el país, que permitan capitalizar algún nicho de mercado existente o en las que resulte relativamente fácil recuperar el mercado interno.

Pero como de lo que se trata es de reinventarse continuamente, de manera simultánea también debe de iniciarse la preparación para las siguientes apuestas estratégicas. Esto incluye la determinación de las actividades que serán impulsadas en la segunda etapa, así como el establecimiento y puesta en marcha de acuerdos entre gobierno, empresa privada, sistema educativo y cooperación internacional para formar los cuadros profesionales y técnicos y capacitar la mano de obra que se requerirá. Este mismo proceso se repite luego en las fases siguientes.

A la luz de las consideraciones anteriores, el país está en un momento clave para reorientar su política económica en función de los objetivos de largo plazo y de la visión planteados en el documento de ENADE 2005, en el marco de la INICIATIVA EL SALVADOR 2024. Las oportunidades están sujetas al momento en que se presentan y si El Salvador no logra concretar acciones para su aprovechamiento, otros países se beneficiarán de ellas.

Sólo con el objeto de dar una idea de la dimensión de los desafíos que supone hacer apuestas estratégicas, a continuación se hacen algunas valoraciones alrededor de los tres rubros que se recomendaron como tales en el ENADE 2005. Éstos tienen capacidad de mejorar la articulación del aparato productivo nacional, con lo cual generan crecimiento para ellos mismos y dinamizan al resto de sectores económicos. Por esto los sectores que se proponen para liderar la nueva estrategia de crecimiento de largo plazo en su etapa inicial son agroindustria e industria para exportación, turismo y logística.

## 1. Agroindustria e industria para exportación

Para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo de mejor calidad, uno de los grandes sectores que se proyecta como motor estratégico es la producción agroindustrial e industrial orientada a la exportación.

Exportar para competir internacionalmente requiere una transformación de grandes dimensiones del aparato productivo nacional. Esto significa que tanto la agricultura como la industria en general, se verán beneficiadas de realizar una apuesta estratégica por la agroindustria, lo cual a su vez facilita la recuperación del mercado interno por parte de la producción local.

La reconversión industrial debería de orientarse hacia aquellas industrias que tienen una cadena de valor con un alto componente de materia prima local o en las que el país cuenta con un recurso humano más capacitado y por otro lado hacer una prospectiva hacia las industrias que están evolucionando el mundo como los componentes relacionados a las telecomunicaciones, industria automotriz, electrónica, informática, materiales biodegradables, dispositivos de bajo consumo energético y poca contaminación, entre otros.

Para el caso, se requiere una moderna legislación que incentive la creación de parques industriales y agroindustriales, que en particular atraigan este tipo de industria.

De manera particular, la entrada en vigencia del CAFTA abre grandes oportunidades en este campo, principalmente por la exportación de productos “étnicos o nostálgicos” hacia Estados Unidos, siempre y cuando el enfoque sea regional. Sin embargo, el mayor reto consiste en diversificar nichos y ampliar gradualmente la participación en un mercado que posee más de 300 millones de consumidores con un ingreso promedio quince veces superior al nuestro.

Producir para exportar requiere altos niveles de calidad y eficientes canales de distribución y comercialización. Igualmente requiere empresas que se transformen tomando en cuenta investigaciones fidedignas sobre las características de la demanda en Estados Unidos y, sobre todo, los requerimientos técnicos, sanitarios y fitosanitarios, aduanales y de origen, para ingresar a dicho mercado. Para esto, es necesario conocer y utilizar adecuadamente el texto del CAFTA y sus anexos.

Esto es fundamental porque las exportaciones salvadoreñas a Estados Unidos, excluyendo maquila, apenas alcanzaron los \$ 324 millones en 2005<sup>31</sup>. No obstante, con datos actualizados, se estima que las exportaciones a este mismo destino

31 Las exportaciones a Estados Unidos durante 2005 totalizaron \$ 2,050 millones, de las cuales \$ 1,720 millones corresponde a maquila de confección.

durante 2006 crecerán alrededor del 23%, un logro bastante halagador. Este sería un comportamiento deseable en el futuro, pero para mantener estos niveles de crecimiento se requiere trabajar arduamente en el desarrollo una plataforma productiva moderna y competitiva.

Sin embargo es importante considerar el cambio permanente de los mercados globales y ser prudentes frente a este dato, porque los beneficios de los tratados comerciales se consolidan a través de los años, estableciendo relaciones de confianza entre los exportadores e importadores, estudiando de manera permanente el mercado, enfrentando y defendiendo los nichos frente a nuevos competidores con estrategias inteligentes que se sustentan en productividad y eficiencia. En todo caso lo relevante es que existe un potencial donde el límite lo ponemos nosotros mismos.

Los estudios e investigaciones disponibles a la fecha<sup>32</sup> muestran que el potencial se concentra, en su etapa inicial, en alimentos y bebidas<sup>33</sup>, particularmente relacionados con la comunidad de salvadoreños y centroamericanos residentes en Estados Unidos. En ese sentido, se recomienda implementar amplios mecanismos de información, trabajar en una oferta de bienes más especializada, seleccionar nichos de mercados factibles y defendibles, recuperar mercado de productos imitados y explotar nichos no atendidos.

32 Francisco Maldonado, “Programa Estratégico de Intervención del Sector Alimentos y Bebidas” Universidad de Chile, elaborado para el Ministerio de Economía, 2006; y Rafael Cárdenas y Samuel Zamora, “Estudio de Demanda para Alimentos en la Costa Este de los Estados Unidos”, elaborado para EXPORTA El Salvador, 2006

33 En dichos estudios se priorizan sub-sectores y productos tales como bebidas, horneados, confiterías, vegetales procesados y frutas, industria del coco, y alimentos étnicos como quesos, frijoles, productos de maíz.

Producir para exportar requiere el acompañamiento decidido del sector público, a través de diversos programas de apoyo con visión de largo plazo que logren impactar las inversiones y generar empleos de calidad. Hay que reconocer que el anuncio de la Política Industrial y de la Estrategia Nacional de Exportaciones envía señales en la dirección correcta, así como lo han hecho el trabajo del Grupo Promotor de la Innovación y el lanzamiento del Fondo de Desarrollo Productivo.

Sin embargo, se requiere que estas iniciativas gubernamentales sean más agresivas y con mayor determinación para embarcar a nuestro país en un esfuerzo exportador sin precedentes que nos permita penetrar y competir no sólo en el mercado estadounidense, sino también en nuevos mercados en Europa, Suramérica y Asia.

En primer lugar, dado que existen instrumentos que operan de manera adecuada y una diversidad de herramientas de apoyo al sector productivo con excelente diseño, es imprescindible asignar más recursos financieros para su implementación y operación en mayor escala, para efectivamente impactar y dinamizar la economía nacional.<sup>34</sup>

Estos apoyos deberían de institucionalizarse transformando al Banco Multisectorial de Inversiones en una entidad similar a la Corporación de Fomento a la Producción de Chile, CORFO, para manejar distintos fondos de apoyo productivo y tecnológico reembolsables y no reembolsables tanto para la agroindustria e industria, así como para los otros sectores estratégicos.

<sup>34</sup> Actualmente están operando agencias, programas e instrumentos de apoyo como PROESA, EXPORTA, Inteligencia Competitiva, programa de emprendedores, Bonomype, FAT, FOEX, y el recientemente creado Fondo de Desarrollo Productivo, que dará apoyos no reembolsables y facilitará el acceso a financiamiento en condiciones favorables, entre otros.

En segundo lugar, es necesario explorar, identificar y seleccionar nichos de mercado factibles que involucren actividades productivas en las cuales el país cuente con ventajas competitivas. Los instrumentos de apoyo mencionados anteriormente deben estar diseñados en función de dichas actividades, fortaleciendo áreas claves como asociatividad, encadenamientos productivos, capacidades empresariales y tecnología.

En tercer lugar, para la modernización del sector agroindustrial e industrial cobran relevancia la innovación, la investigación científica, la transferencia de tecnología y la mejora de la calidad, tanto en los procesos como en los productos. Esto significa basar la modernización en la adecuada utilización del conocimiento. En la fase inicial, el enfoque debe estar concentrado en seleccionar, adquirir y adaptar las tecnologías existentes y disponibles en el mundo, que sean apropiadas para las características nacionales y acordes a los mercados a los cuales queremos exportar.

De manera simultánea a las acciones anteriores, se requiere financiamiento y diseño para establecer un sistema de innovación que cuente con infraestructura en términos de centros de investigación para adaptar tecnología y para mejorar los procesos y los productos, bajo el liderazgo y la reconversión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y en coordinación con entes extranjeros especializados en estas áreas.

Finalmente, todo lo anterior demanda recurso humano especializado y capacitado en áreas de ingeniería relacionadas con la producción de alimentos, genética, calidad e inocuidad de los productos, procesos de plantas industriales, uso de suelos y técnicas de cultivo.

Todo ello facilitará la construcción de una plataforma agroindustrial e industrial que permita que las exportaciones de bienes se conviertan en uno de los ejes centrales del crecimiento económico del país.

## 2. Turismo

Según la Organización Mundial del Turismo, El Salvador ocupó el octavo lugar dentro del grupo de países que mostraron un crecimiento promedio anual de visitantes superior al promedio mundial entre 1995 y 2004. En Latinoamérica se situó en el primer lugar. Estos datos no sólo señalan tendencias y permiten realizar comparaciones, sino que también destacan el potencial turístico nacional.

Dicho potencial se basa en contar con sitios de diversas características naturales, en una pequeña extensión territorial, y en un clima y una biodiversidad que son particularmente atractivos para los turistas extranjeros. Del mismo modo, se pueden aprovechar para el desarrollo turístico la localización geográfica y la infraestructura aeroportuaria, considerada entre las mejores en América Latina.

El rápido y vertiginoso avance que ha tenido el sector turismo en otros países, ha sido acompañado por esquemas de incentivos propiciados por los gobiernos, y estimulado por el desarrollo inicial de una infraestructura que responda a las condiciones naturales que los países poseen. Claro ejemplo de esto, es el caso de México, en donde el Fondo Nacional del Fomento al Turismo ha propiciado el desarrollo de áreas turísticas como Cancún y Huatulco<sup>35</sup>, los cuales contaron

<sup>35</sup> Otros proyectos de FONATUR son Ixtapa, Los Cabos y Loreto, con el desarrollo paralelo de proyectos como Riviera Maya, Mar de Cortés, Barrancas del Cobre, Costa Maya, Palenque y Nayarit. Más información en [www.fonatur.gob.mx](http://www.fonatur.gob.mx).



con un diseño, zonificación y ordenamiento territorial local para garantizar a los inversionistas el tipo de proyectos que se desarrollarían en cada destino turístico.

En ese sentido, para fundamentar una parte importante del crecimiento económico en el desarrollo y promoción del turismo, lo relevante es contar con una política consistente, la cual defina las acciones estatales que deben impulsar las ventajas comparativas y superar las deficiencias existentes para la atracción turística. En otras palabras, si se apuesta por el sector turismo, entonces las políticas de incentivos, los marcos regulatorios y las inversiones en infraestructura deben orientarse hacia esa dirección.

Hay que reconocer que son considerables los avances que se han alcanzado durante la actual administración presidencial, como la creación del Ministerio de Turismo, la aprobación de la Ley de Turismo y la definición del Plan Nacional de Turismo 2014. Asimismo, se estableció un fondo de promoción turística, se han realizado campañas de promoción —a nivel nacional y en el extranjero— y se ha participado en diversas ferias.

Todo lo anterior ha propiciado emprendimientos exitosos y dispersos en el territorio nacional, tal y como puede observarse con el surgimiento de hoteles y restaurantes en la capital, así como en las zonas costeras y montañosas; esto muestra que los pasos iniciados se han dado en la dirección correcta.

Sin embargo, surgen otros desafíos para hacer del turismo una fuente de divisas, empleo y crecimiento económico. Dado el importante número de servicios que se incorporan en las actividades de turismo y su estrecha vinculación con diversos sectores productivos e industrias, la promoción del sector debe basarse en un enfoque de complementariedad regional.

En materia de infraestructura, se debe reconocer que en el país ha existido un avance notable en los últimos años. Sin embargo, es necesario mejorar y aumentar sustancialmente la infraestructura en los sitios turísticos, en áreas tales como agua potable y saneamiento, caminos rurales sostenibles, manejo integral de los desechos sólidos y disponibilidad de energía eléctrica de calidad.

Por otra parte, se requiere de recursos humanos especializados, con al menos dominio completo del inglés como segundo idioma. El desarrollo de este capital humano requiere una formación y una capacitación especializadas que consideren todas las actividades que se relacionan con el turismo, las cuales pueden dividirse en distintas categorías<sup>36</sup>:

- Hoteles y restaurantes: recepción, servicios de comida y bebidas, producción de alimentos, servicio de equipajes y personal administrativo
- Guías y tours turísticos: personal para tours guiados, personal administrativo, incluyendo contabilidad, programación de tours e itinerarios y chóferes
- Eventos: animadores, directores de deportes y otro personal especializado
- Sector público: expertos en turismo para la planificación y desarrollo, estadísticas e informaciones turísticas, y promoción y fiscalización de la legislación correspondiente

Asimismo, para aprovechar este potencial del país, es preciso mejorar los componentes de la oferta turística, que son los que determinan la afluencia de visitantes. Entre ellos se destaca la mayor disponibilidad de hoteles, en términos de calidad, cantidad y costo de las habitaciones, la construcción de la infraestructura requerida para el turismo de convenciones, entre las que se encuentra la transformación de las instalaciones de la Feria Internacional. De manera complementaria se debe tomar en cuenta la adecuada oferta de actividades deportivas y acuáticas, eco-turismo, turismo de aventura y rutas turísticas, entre otros.

De la misma manera, la planificación del sector se torna esencial en un marco de coordinación público-privado, donde corresponde a la empresa privada hacer las inversiones específicas del sector, innovar y fortalecer la capacitación de los recursos humanos. En ese sentido, se debe considerar un Plan de Desarrollo de Zonas Turísticas que de manera ordenada y gradual facilite el aprovechamiento de sitios de singular belleza y potencial turístico aún sin explotar, como la Isla de Tasajera, la Península San Juan del Gozo, la Bahía de Jiquilisco y Bola de Monte, entre otros. Para ello el Banco Multisectorial de Inversiones debería constituir y administrar un Fondo de Inversión Turística para co-invertir y desarrollar proyectos con inversionistas locales o internacionales que sirvan para desarrollar estos polos turísticos.

Finalmente, hay que reconocer que, dada la situación actual del país, deben realizarse esfuerzos supremos para mejorar la seguridad ciudadana y alcanzar un ambiente de orden y tranquilidad. Al mismo tiempo, con la colaboración de los medios de comunicación social, deben impulsarse iniciativas que busquen mejorar la imagen del país y motivar una mayor afluencia de turistas.

<sup>36</sup> Silke Schulte. "Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo". CEPAL. 2003.

### 3. Centro logístico

El Salvador cuenta con todo el potencial geográfico necesario para convertirse en un centro logístico internacional. Asimismo, la entrada en vigencia del CAFTA y la cercanía con Estados Unidos son ventajas, las cuales permiten proyectar al país como un puente para la distribución de productos provenientes de cualquier país del mundo con destino hacia el mercado centroamericano y norteamericano.

En su concepción más amplia, un centro logístico internacional involucra los siguientes grandes rubros de servicios:<sup>37</sup>

- **Distribución regional e internacional:** actividades de manejo de carga como almacenamiento, acopio, consolidación y des-consolidación de mercancías, sin realizar ningún cambio en la naturaleza de las mismas.
- **Operaciones internacionales de logística:** actividades que agregan valor a las mercancías y/o hacen más efectivos los procesos de distribución de las mismas, como empaqueo, embalaje, enfiñetado, etiquetado, planificación, control y manejo de inventarios, facturación, inspección de carga, y otras actividades que no implican un cambio importante en la naturaleza de las mercancías.
- **Procesos empresariales:** servicios “tercerizados” de apoyo al proceso de negocios de empresas extranjeras que incluyen captura de información, procesamiento y manejo de clientes, sondeos e investigación de mercados, control de calidad, contabilidad, entre otras actividades.
- **Otros servicios internacionales:** centro internacional de llamadas, reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas, desarrollo de tecnologías de información, actividades de investigación y desarrollo.

Dada la diversidad de actividades y sectores que involucra la construcción y el adecuado funcionamiento de un centro logístico internacional, es conveniente formular, analizar e impulsar todas aquellas iniciativas que nos permitan contar con las condiciones óptimas para que, gradualmente, El Salvador se convierta en un destino atractivo para la subcontratación de la amplia gama de servicios logísticos.

En ese sentido, un primer desafío consiste en la conformación de un marco legal-normativo que establezca los parámetros y los incentivos adecuados para impulsar el rápido desarrollo de este sector. El anteproyecto de la Ley de Servicios Internacionales constituye un avance importante que requiere su pronta aprobación y entrada en vigencia.

Asimismo, es indispensable maximizar los esfuerzos y voluntades en torno a la unión aduanera y a la revisión de su normativa, en coordinación con el resto de países centroamericanos. De esta forma se agilizarán los trámites correspondientes que faciliten el tránsito de productos por la región.

En segundo lugar, para hacer del país un centro logístico internacional, se deben realizar las inversiones en infraestructura estratégica, demandada por este tipo de actividades, en la calidad, cobertura y capacidad adecuadas para garantizar

la eficiente movilidad de mercancías y pasajeros, y la transferencia de información, tanto a los mercados internos como externos.

En este mismo orden, la construcción del Puerto La Unión, la obtención de recursos de la Cuenta del Desafío del Milenio para financiar la Carretera Longitudinal del Norte y la inversión realizada en los últimos años son grandes contribuciones al objetivo planteado. Sin embargo, no sólo será necesario ampliar y construir nuevas carreteras, sino que también será fundamental ampliar y modernizar el Aeropuerto Internacional El Salvador y concesionar los Puertos de Acajutla y La Unión, bajo un esquema óptimo.

De la misma manera, se requiere trabajar conjuntamente con Honduras y Guatemala por la necesaria complementariedad para conectar los océanos Pacífico y Atlántico a través del canal seco y, eventualmente, a través de una red ferroviaria.

En tercer lugar, si El Salvador aspira a convertirse en un centro logístico internacional, deberá hacerse una apuesta contundente por la capacitación y desarrollo de los recursos humanos que se requerirán para lograr dicho objetivo.

Al respecto, habrá que diferenciar dos tipos de requerimientos de mano de obra. Por un lado, deberá contarse con el recurso humano preparado para administrar y operar con altos grados de eficiencia los centros y parques de servicios y distribución; es decir, deberá promoverse la formación técnica y universitaria en pre-grado y post-grado relacionada con logística industrial y empresarial, comercio y distribución, entre otras disciplinas. Asimismo, deberá contarse con la mano de obra adecuadamente capacitada para el

<sup>37</sup> Estos rubros de servicios están basados en el ante proyecto de Ley de Servicios Internacionales. Ministerio de Economía. 2006.

manejo de bodegas, medios de transporte, maquinaria y equipo correspondientes a estas actividades.

Por otro lado, los servicios internacionales y procesos empresariales relacionados con el apoyo a los procesos de negocios de las empresas, demandarán personal con competencias y conocimientos específicos a las áreas administrativas y/o científicas.

Nuevamente, un requisito básico para el desarrollo de este tipo de actividades será contar con un amplio sector de la población que tenga la capacidad de desempeñarse laboralmente en el idioma inglés.

## E. Desarrollo territorial como herramienta del progreso

El Salvador, con un área territorial de un poco más de 20 mil Km<sup>2</sup> y una densidad poblacional de 344 habitantes por Km<sup>2</sup>, demanda una gestión adecuada del territorio para satisfacer las necesidades de la creciente población y lograr una conciliación genuina entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental.

Lo anterior es fundamental de cara a las apuestas sectoriales estratégicas –agroindustria e industria, turismo, logística– de la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico, y a sus demandas de infraestructura como carreteras, caminos rurales, vías férreas, puertos y aeropuertos, e instalaciones para la provisión de servicios como agua, energía eléctrica y telecomunicaciones, y transporte aéreo y terrestre, tanto de carga como de pasajeros.

Por ello, se precisa establecer un desarrollo ordenado y equilibrado del territorio nacional basado en la gestión del riesgo y el manejo integrado de los recursos naturales, como el suelo, el clima y especialmente del recurso hídrico, y que contenga un plan para el mejoramiento en la distribución y conectividad de la red de carreteras y el impulso de corredores logísticos.

En ese sentido, este desarrollo promoverá la construcción ordenada y equilibrada de un país-red, funcionando hacia adentro como un sistema incluyente, desconcentrado y completamente descentralizado, y hacia fuera, totalmente integrado a Centroamérica. Construir un país en red<sup>38</sup> implica desconcentrar la actividad económica hacia las distintas regiones, logrando un desarrollo equilibrado y disminuyendo la congestión y la presión por la prestación de servicios en el AMSS.

Lo anterior implica desarrollar la actividad económica y las oportunidades de empleo a lo largo y ancho del país, donde las empresas cuenten con la infraestructura física y el capital humano que requieran para realizar sus operaciones con altos niveles de calidad y eficiencia.

<sup>38</sup> La construcción de un país en red es uno de los pilares en los que está fundamentado la Iniciativa El Salvador 2024, el cual establece diez ámbitos para la creación de redes territoriales. Documento ENADE 2005, INICATIVA EL SALVADOR 2024, p.19.

En efecto, a través del ordenamiento del territorio se envían señales claras y se ejecutan acciones sostenibles que permiten a los agentes económicos tomar decisiones acertadas sobre la ubicación de sus instalaciones físicas como industrias, centros de servicios, hoteles y viviendas. Dicho en otras palabras, esto facilita la toma de decisiones de dónde invertir, dónde generar empleos y dónde vivir.

Al mismo tiempo, se debe avanzar en la construcción de proyectos que contribuyan a descongestionar el tráfico de las zonas urbanas –anillo periférico, corredores regionales, pasos a desnivel, separadores de flujo, ordenamiento de derechos de vía–, para luego poder acelerar la expansión de la red y adecuarla al comportamiento esperado del tráfico vehicular.

El país ha comenzado a transitar hacia una nueva etapa del ciclo de desarrollo, donde las visiones y los objetivos de mediano y largo plazo son indispensables. Este escenario obliga a definir claramente las bases territoriales del país y a incrementar la eficiencia de sus grandes redes y sistemas estructurantes, como condición necesaria para alcanzar un nuevo y más favorable posicionamiento competitivo a nivel internacional.

Dado que el país no ha contado con una política territorial explícitamente definida, carece de las experiencias, de las instituciones y de los marcos regulatorios necesarios para su desarrollo. Por ello, su formulación y ejecución deben realizarse prudentemente, a través de la utilización de las herramientas técnicas óptimas, y con la voluntad política necesaria para la toma de decisiones y la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Se trata de recuperar la presencia en el territorio de las entidades sectoriales del gobierno central, para que desde sus propias competencias, cada agencia coordine su trabajo de plani-



ficación y operación con las municipalidades y con el resto de entidades centrales.

En razón de lo anterior, se propone organizar el nivel intermedio de planificación y gestión del territorio, a través de la estructuración de las unidades regionales intersectoriales del gobierno central, junto a su contraparte municipal.

En este nivel intermedio, la propuesta tiene como objetivo optimizar y coordinar esfuerzos y lograr la priorización de proyectos de inversión pública “estructurante”, que despliegan una base social vinculada con los activos de la región y generan sinergias para el desarrollo productivo del sector privado.

Al respecto, el país cuenta con avances importantes, a través del desempeño de las asociaciones de municipios en micro regiones y mancomunidades y de las iniciativas implementadas por entidades como el Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal CENTA y el Banco de Fomento Agropecuario BFA. A este avance también ha contribuido el trabajo de organizaciones no gubernamentales y de la cooperación externa, quienes realizan acciones de apoyo al desarrollo local y al fortalecimiento de las capacidades municipales.

La articulación de estos esfuerzos puede y debe realizarse a través de eficientes mecanismos intermedios de gestión del territorio y planificación, logrando así un mayor impacto en la reducción de la pobreza y la marginalidad.

De manera complementaria, es necesario desarrollar instrumentos y establecer reglas claras para el uso ordenado del territorio, tomando en cuenta la vinculación de los niveles nacional, regional y local. Ello implica la coordinación y armonización efectiva entre las normativas de las entidades centrales y las ordenanzas

municipales. Asimismo, se vuelve indispensable modernizar la legislación tanto del concesionamiento de obras y servicios públicos como de la construcción en general.

Con ello, se facilita la participación del sector privado en la financiación y gestión de obras y servicios públicos, tal como lo establece la tendencia mundial a partir de consideraciones macroeconómicas y microeconómicas de eficiencia. Sólo así, El Salvador logrará consolidar el enorme esfuerzo inversor necesario para cualificar el territorio y hacerlo atractivo para su desarrollo.

Para que la planificación y el cuerpo normativo se traduzcan en un desarrollo territorial ordenado, es imprescindible que el sistema institucional funcione debidamente, a través del claro desempeño de sus roles como ente rector, normador, contralor y operador, a lo largo de todo el territorio nacional. Todo lo anterior debe ser acompañado de mecanismos para el acceso gratuito a la información, la cual es determinante al momento de perfilar una posible inversión privada en el país.

## F. Nueva cultura empresarial

La Nueva Estrategia de Crecimiento Económico planteada por la INICIATIVA EL SALVADOR 2024 contempla nuevos parámetros y enfoques: visión de medio y largo plazo, enfoque territorial del desarrollo, apuesta estratégica por las áreas social y medio ambiental, finanzas públicas robustas y sostenibles, gobernabilidad democrática y cohesión y prosperidad social.

Lo anterior exige al sector empresarial una nueva cultura sustentada en nuevas actitudes, valores y responsabilidades, que privilegie las relaciones que se construyen a lo largo del tiempo, fundamentadas en la confianza y la cooperación mutua.

En El Salvador, donde la visión de país ha estado ausente, la nueva cultura promueve su construcción a través de amplios consensos entre los diferentes agentes y sectores. Por ello, la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico demanda una nueva cultura empresarial basada en:

- Una visión innovadora, que conduzca a las empresas al éxito a través de su permanente transformación sustentada en aumentos de productividad.
- Un liderazgo activo que busque influir positivamente en las políticas públicas y que impulse acciones para implementar la nueva estrategia de crecimiento económico en beneficio del desarrollo integral del país.
- Relaciones armoniosas entre empleadores y empleados, que contribuyan a desarrollar trabajadores física y mentalmente saludables, capacitados y adecuadamente remunerados según su productividad, propiciando condiciones laborales decentes, higiénicas y seguras.

Dichas relaciones armoniosas potencian la inserción internacional de las empresas en base a mejoras en la competitividad, lo que resulta en trabajadores que viven en condiciones prósperas y que representan mayor poder de compra para los productos de las mismas empresas.

- El cumplimiento puntual del pago de las prestaciones laborales de salud, pensiones y formación profesional.
- Sensibilidad y respeto a los derechos de los consumidores, a través de la oferta de bienes y servicios de calidad a precios competitivos y de una publicidad veraz, con el objetivo de satisfacer a los clientes y ampliar la participación de mercado, buscando permanentemente ubicarse por sobre los requerimientos que establece la legislación de protección al consumidor. Teniendo conciencia de que los abusos, engaños o atropellos al consumidor a la larga van en detrimento del desarrollo de las mismas empresas.
- Relaciones íntegras, justas y honestas con clientes, proveedores distribuidores y competidores.
- Un compromiso empresarial con el ordenamiento del espacio, con la eficiencia productiva y con el máximo aprovechamiento de los insumos, minimizando las descargas al agua, aire y tierra. De esta manera se concilia el crecimiento económico con la preservación de los ecosistemas, teniendo como resultado un desarrollo sustentable.

En este caso, la cultura empresarial de la prevención facilita cumplir la legislación ambiental, aumenta las ganancias de las empresas y permite que las actuales generaciones satisfagan sus necesidades sin poner en riesgo el bienestar y las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones.

- La interacción de las empresas con las comunidades aledañas, con sus necesidades y con los problemas que viven sus pobladores, contribuyendo a generar capacidades propias en las comunidades para superarlos. Dicha interacción favorece las relaciones entre las empresas y los principales actores locales, como las alcaldías, organizaciones comunitarias, iglesias y organizaciones no gubernamentales.
- Un sólido compromiso con la responsabilidad fiscal. Compromiso que se hace más patente y necesario frente a la creciente informalidad, los históricamente bajos niveles de carga fiscal y los altos niveles de evasión, elusión y contrabando.

Como se afirma en las Bases del Plan de Nación, elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo: “Como elemento fundamental del compromiso productivo nacional, debe encararse la aceptación amplia y espontánea de la responsabilidad fiscal que corresponde a cada entidad de producción, sea ésta persona natural o jurídica. Este componente de la nueva cultura empresarial, unido a mecanismos y a reglas de juego claras y eficientes que eliminen las distorsiones más negativas del sistema fiscal, se traducirá en la eliminación de eventuales prácticas contraproducentes de acoso fiscal”.

Estos son los valores y compromisos en los que debe basarse la nueva cultura empresarial. En la medida en que su práctica y cumplimiento se generalicen, se mejorarán las condiciones para el funcionamiento eficiente del mercado, lo cual es indispensable para garantizar el éxito de la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico EL SALVADOR 2024.

## Tercera parte

## Los pilares de la nueva estrategia de crecimiento económico

# IV. Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica constituye un prerrequisito básico en el logro de un clima propicio para el crecimiento económico y el desarrollo de un país en el largo plazo. El Salvador ha logrado avances apreciables en materia de estabilidad de precios pero enfrenta crecientes desequilibrios en sus sectores externo, fiscal y laboral, que de no resolverse, conducirían al país a una situación de entrapamiento macroeconómico.

En el caso del sector externo, lo que se observa es un déficit comercial creciente, que se ha trasladado en los últimos años a un progresivo deterioro del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Los márgenes de maniobra con que cuenta el país para revertir esa situación son muy limitados. En primer lugar, porque en el ámbito de la política cambiaria no hay posibilidad de actuar, debido a que el país optó por dolarizarse, consolidando incluso la apreciación cambiaria acumulada en los años 90.

En segundo lugar, en el ámbito de la política comercial los espacios son también reducidos, dado que El Salvador fijó a un nivel relativamente bajo sus aranceles en la OMC y ha suscrito tratados de libre comercio con sus principales socios comerciales.

En tercer lugar, con respecto a las finanzas públicas, ya que desde 1996 los déficit fiscales se han financiado con deuda pública, ésta ha alcanzado niveles cada vez más difíciles de administrar. En consecuencia, no se dispone de mayores recursos fiscales para impulsar políticas sectoriales que promuevan ganancias de productividad.

Por ello, y de manera paralela, el país tampoco cuenta con suficiente ahorro propio para financiar sus necesidades actuales de inversión, aún cuando esta última variable presenta niveles bajos e insuficientes para respaldar las tasas de crecimiento que El Salvador necesita.

Finalmente, en el ámbito laboral se observa una especie de círculo vicioso que comienza y termina con las migraciones. En efecto, las migraciones presionan por subir el salario nominal de tres maneras: i) reduciendo la cantidad de personas que buscan empleo en el mercado local, ii) aumentando el salario de reserva de los receptores de remesas y iii) elevando las expectativas de quienes se quedan, sobre todo de las personas jóvenes, al proporcionarles información sobre los mercados laborales en los países de destino de la migración.

El salario mínimo en El Salvador expresado en dólares, debido a lo anterior, es superior al de la mayoría de países vecinos y, a la vez, ha perdido poder adquisitivo en los últimos años al no ajustarse de acuerdo a la inflación. La combinación de estas dos situaciones estimulan la migración, al mismo tiempo que restan competitividad a la economía nacional y el círculo vicioso comienza de nuevo a funcionar.<sup>1</sup>

Si no se toman las decisiones adecuadas en el corto plazo, la trayectoria de los diferentes desequilibrios continuará agudizándose, pudiendo incluso desembocar en una crisis macroeconómica que tendría elevados costos económicos y sociales para el país.

¿Qué se podría hacer entonces para superar los crecientes desequilibrios en sus sectores externo, fiscal y laboral, e impulsar un círculo virtuoso de ahorro-inversión-crecimiento-empleo y reducción de pobreza en El Salvador?

<sup>1</sup> Ver PNUD/CNDS (2005). "Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros: el impacto de las migraciones. San Salvador.

## A. Financiando el desarrollo con recursos propios

La disponibilidad de ahorro suficiente que permita invertir en el recurso humano, en la construcción de una red de infraestructura moderna y en las apuestas sectoriales estratégicas, es un pilar fundamental para construir una economía internacionalmente competitiva.

La evidencia empírica internacional muestra que países como Corea del Sur, Singapur y Chile, reconocidos por sus altas tasas de crecimiento económico en el largo plazo, mantuvieron elevados niveles de ahorro e inversión durante varias décadas para lograr este cometido. En El Salvador, como ya se mostró, el ahorro doméstico ha tendido a disminuir a pesar de que actualmente se cuenta con el ingreso por habitante más alto de su historia debido al creciente flujo de remesas. Lo anterior lleva a una conclusión positiva: la capacidad de ahorro existe.

El problema, sin embargo, es que ese mayor ingreso de que dispone ahora la población salvadoreña, en lugar de ser utilizado para sentar las bases del crecimiento económico y del desarrollo futuro, está siendo gastado casi en su totalidad en consumo e importaciones. Prueba de ello, es que El Salvador registra actualmente la séptima tasa de consumo privado con relación al PIB más alta del mundo, además de que se encuentra entre los 15 países con mayor relación déficit comercial a PIB.

Al respecto, la interrogante que surge es: ¿cómo obtener los recursos que se necesitan para financiar la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico? Las opciones disponibles ciertamente son limitadas, pero existen. Para ello, habría que elevar sustancialmente las tasas de ahorro público y privado y utilizar inmediatamente los recursos liberados para financiar las inversiones en que se sustenta la Nueva Estrategia.

Para incrementar el ahorro privado se recomienda establecer un sistema de ahorro y de capitalización individual destinado inicialmente a la adquisición de vivienda, el cual sería dado en préstamo al gobierno para financiar las inversiones y programas planteados en el capítulo III de este documento.

De esta manera se estimularía la inversión privada, se elevaría la tasa de crecimiento y aumentarían los empleos formales públicos y privados, llevando a un aumento de la recaudación fiscal por la ampliación de la base tributaria. Lo anterior también aumentaría el ahorro privado por el incremento de la base de cotizantes.

El resultado esperado de todo este proceso sería la sustitución de un círculo vicioso de bajos niveles de ahorro e inversión-estancamiento-desempleo y subempleo-pobreza, por un círculo virtuoso de altos niveles de ahorro e inversión- empleo y rápido crecimiento.

El sistema de ahorro y capitalización individual pudiera hacerse extensivo, en el futuro, a los salvadoreños en el exterior, agregando algunos incentivos específicos. Asimismo, y tal como se ha hecho en otros países, un sistema de esta naturaleza podría ampliarse progresivamente a otros ámbitos tales como seguros de salud, educación de los hijos, desempleo, entre otros, a medida que aumente el nivel de los salarios reales de la población.

Otra fuente de recursos se sitúa en el sector público. El reto consiste en cerrar la brecha entre ingresos y gastos para reducir el déficit fiscal y even-

tualmente generar un superávit. Ello requiere impulsar una combinación de políticas encaminadas a racionalizar el gasto público e incrementar los ingresos fiscales.

De acuerdo con la estrategia propuesta en el presente documento, El Salvador necesita aumentar la inversión pública y el gasto social para mejorar su plataforma competitiva. Por ello, el esfuerzo mayor para cerrar el déficit fiscal debe ponerse por el lado del aumento de los ingresos, dada la rigidez en la disminución del gasto público.

Los significativos incrementos de la recaudación en 2005 y 2006 –registrando las cargas tributarias más altas en los últimos 17 años– acompañados de una recuperación de la economía, no sólo muestran que un aumento de la tributación no es necesariamente contractivo, sino que también indica la dirección en que deben orientarse las políticas para mejorar la recaudación: profundizar el combate al contrabando y a la evasión y cerrar los huecos de la elusión fiscal.

Debido a que la Nueva Estrategia plantea la realización de fuertes inversiones en infraestructura, generando externalidades positivas en los propietarios de los inmuebles, la mejora de la fiscalización también debería de ser complementada por otras opciones de recaudación como el impuesto predial, de uso generalizado en la mayoría de países en el mundo. Su aplicación contribuiría al establecimiento de un fondo de desarrollo territorial, en cuya administración debería de participar el gobierno central, las municipalidades y el sector privado.

Por otro lado, se recomienda evaluar la aplicación de un mecanismo de generación de recursos orientado a estimular la competitividad de ciertas actividades estratégicas en el país. Un instrumento implementado con

éxito en otras naciones son los fondos tipo “checkoff”, que apoyan el desarrollo tecnológico de determinadas actividades industriales, agroindustriales y agroalimentarias.

La experiencia de diversos países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre otros, ha mostrado que tales fondos pueden constituir un mecanismo efectivo para amortiguar el impacto de las fluctuaciones de mercados, promocionar las exportaciones agrícolas, promover acciones en el orden tecnológico y sanitario, y desarrollar una planificación estratégica.

En principio, la figura institucional de tales fondos puede ser variada, aunque predominan los esquemas de derecho privado, lo cual les otorga mayor agilidad operativa. En tal sentido, sus integrantes representan a los agentes privados involucrados en los distintos eslabones de la cadena productiva, e incluyen cierta participación del gobierno.

El financiamiento proviene fundamentalmente de una afectación específica privada la cual es obligatoria en virtud de disposiciones legales. Ocasionalmente a esa contribución se suman aportes públicos.

Para El Salvador, donde las restricciones presupuestarias limitan considerablemente la adopción de políticas sectoriales efectivas, la implementación de fondos tipo checkoff constituiría un mecanismo eficaz que generaría recursos para financiar una estrategia viable de reconversión productiva y de recuperación de la rentabilidad de las actividades agropecuarias, mejorando la competitividad de los negocios por cadena de producto o rama agroalimentaria.

## B. Movilización eficiente de los recursos financieros

El proceso ahorro inversión requiere de mecanismos cada vez más eficientes que se adapten a las necesidades tanto de los ahorrantes como de los inversionistas, al mismo tiempo que evoluciona y sofisticada los instrumentos financieros de acuerdo con la globalización.

La banca salvadoreña se ha modernizado con rapidez, ubicándose actualmente como líder de Centroamérica, y ha desarrollado las capacidades necesarias para incursionar ampliamente en todo tipo de operaciones financieras, incluyendo el empleo de instrumentos financieros de última generación.

En el marco de la integración centroamericana, hoy estimulada por el CAFTA y por el próximo tratado comercial con la Unión Europea, la banca salvadoreña está en mejores condiciones para ofrecer múltiples servicios y así operar como un supermercado financiero, con conexiones en Centroamérica, Panamá, República Dominicana, y con la posibilidad de brindar servicios a los hermanos salvadoreños radicados en EEUU y Canadá.

Dado este entorno y considerando que se está avanzando rápidamente en el proceso de convertir a El Salvador en una moderna plaza financiera centroamericana, que lidere la integración y la ampliación del comercio regional, es fundamental crear una institucionalidad que, por un lado facilite la actividad financiera

dentro y fuera del país, y por otro, garantice el alto grado de solvencia alcanzado por el sistema bancario salvadoreño, en custodia permanente de los intereses de los depositantes.

Esta nueva institucionalidad también requiere una transformación de las instituciones encargadas de la sanidad, crecimiento y desarrollo del sector financiero salvadoreño, de modo de perfeccionar la función normadora y la de supervisión bancaria, para que sean de tal calidad que destaquen entre las mejores del mundo.

Esto requerirá conjugarse con una mayor y sistemática capacitación y actualización técnico financiera del recurso humano, para construir fundamentos y capacidades de la más alta calidad, de acuerdo a los estándares internacionales, que aseguren que sus decisiones se alejen de la discrecionalidad y cuenten con la mayor solvencia técnica posible.

En el contexto de este planteamiento, es urgente reenfocar las funciones del Banco Central de Reserva de El Salvador y de la Superintendencia del Sistema Financiero, para aprovechar las fortalezas individuales de cada organización, en armonía con un sistema bancario de multiservicios, con facultades para incursionar internacionalmente, en el marco de los tratados comerciales. Ello es necesario para apoyar a inversionistas salvadoreños y centroamericanos en la búsqueda de nuevos negocios y mercados, como los de Estados Unidos y Canadá, eliminando progresivamente las barreras que puedan impedirlo.

Esto será fundamental para dar más y mejores servicios bancarios a nuestros compatriotas residentes en esos dos países y para estrechar aún más sus vínculos con El Salvador, lo que tenderá también a facilitar la canalización de mayores recursos para estimular la inversión familiar.

El objetivo de todo lo anterior es convertir a El Salvador en una moderna plaza financiera centroamericana, con amplia libertad de operación y con un sistema normador y supervisor de calidad mundial, con instituciones bancarias internacionales que se caractericen por ser supermercados financieros, capaces de acompañar a los inversionistas salvadoreños y centroamericanos en la conquista de nuevos mercados y la realización de alianzas comerciales estratégicas, así como para brindar mayores y mejores servicios a nuestros hermanos que trabajan en otros países, de modo de estimular la inversión familiar.

Por otra parte, a pesar del crecimiento del financiamiento para la pequeña y mediana empresa, existe una oferta de proyectos rentables y viables cuyos requerimientos de financiamiento no están siendo atendidos por entidades financieras; en contraparte, dichas entidades no encuentran proyectos financiables. Sin duda esta falla de información en el mercado limita el círculo virtuoso de más inversiones y mayor generación de empleo<sup>2</sup>.

Por lo anterior, de manera paralela es indispensable invertir recursos públicos para corregir el imperfecto funcionamiento del mercado y verificar la existencia de un mercado rentable para productos financieros nuevos, como ángeles inversores, capital semilla, mercado de acciones, fondos de fomento, corporativos, mutuos y de garantía para deuda, titularización, fideicomisos y concesiones, capital de riesgo y deuda convertible en acciones.

<sup>2</sup> Miguel Cabal, "Insumos para una Política Nacional de Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador". ANEP. 2005.



# V. La institucionalidad al servicio del desarrollo

Después de la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador se vio inmerso en una serie de transformaciones de toda índole con el objetivo de consolidar el camino hacia la democracia, el desarrollo y el progreso nacional. Uno de los supuestos para que dichas transformaciones fueran posibles era contar con una institucionalidad sólida capaz de garantizar una mejor calidad de vida a los salvadoreños.

Es necesario enfatizar que El Salvador ha tenido avances notables, pero la tarea aún no está concluida, ya que se percibe una institucionalidad débil que dificulta alcanzar los niveles de desarrollo deseados. Por ello, muchos ciudadanos no ven sus pretensiones satisfechas, lo que pone en claro riesgo la estabilidad política del país.

En efecto, es difícil abstraerse de la opinión generalizada acerca del mal funcionamiento de la institucionalidad en el país. Popularmente, es muy fuerte la impresión de que los órganos y organismos principales del Estado han perdido notablemente su autonomía, reduciendo en esa forma el sistema de frenos y contrapesos que garantiza el eficaz funcionamiento del Estado de Derecho.

Diversos ejercicios de evaluación han señalado la inoperancia dentro de algunos organismos públicos, la cual debe superarse para garantizar una institucionalidad eficaz. Esta problemática que atraviesa El Salvador no es principalmente resultado de la escasez de leyes, ni de su mala formulación, sino que su origen fundamental radica en su falta de aplicación y cumplimiento.

Estando próximos a cumplir 15 años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, es necesario que la sociedad salvadoreña reflexione sobre la importancia y vigencia de los mismos y colabore en alcanzar los cometidos que se trazaron en ese momento histórico, a fin de que la institucionalidad del país se vea fortalecida y mejore notablemente la calidad de la democracia.

En ese sentido, la sociedad civil debe contribuir al fortalecimiento democrático, a través de la observancia crítica del funcionamiento de las instituciones, señalando deficiencias y proponiendo vías de acción. A esto debe añadirse que la plena voluntad de todos los actores políticos es necesaria para resolver los problemas, a través de la definición de una agenda mínima de país, alrededor de la cual trabajen las diferentes fuerzas nacionales.

Tomando en consideración lo anterior y teniendo la mirada en el hecho de que la institucionalidad debe estar al servicio del desarrollo de los salvadoreños, se perfilan a continuación sintéticamente siete grandes temas fundamentales para aumentar la confianza en las instituciones, los cuales son claves en la agenda mínima de país.

Lo ideal sería trabajar en la totalidad de las propuestas y en el menor tiempo posible con el apoyo de los sectores políticos; pero si hubiera que priorizar, conociendo las dificultades que en algunos casos hay que vencer, se señalan como las más urgentes la reforma política y los temas de seguridad. No obstante, no puede dejar de mencionarse el carácter sistémico de las siete áreas que se proponen, pues todas se interrelacionan y si se abordan de forma aislada, no producirán el efecto esperado.

## A. Sistema electoral y sistema de partidos

Si bien El Salvador cuenta con un sistema democrático que puede valorarse en muchos aspectos como positivo, se percibe un malestar general de los ciudadanos que no ven resueltos sus problemas más acuciantes. La ciudadanía no se siente plenamente representada por los legisladores, lo que debilita el sistema electoral y la consiguiente gobernabilidad.

La polarización política dificulta las relaciones de cooperación entre partidos y provoca que la confrontación sea la práctica que prevalece en la relación partidaria. Esto impide lograr consensos para satisfacer las necesidades de la población y generar una visión compartida que permita la creación de políticas públicas que nos conduzcan hacia un mayor nivel de desarrollo económico y social.

Por ello, El Salvador requiere de una reforma política e institucional que permita que el Estado tenga la capacidad de cumplir a cabalidad sus funciones y mejore la calidad de la democracia en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad de la acción gubernamental. Esta reforma debe considerar, en diferentes etapas, medidas tales como las siguientes:

### ETAPA I

1. Crear un instituto electoral desligado de intereses partidarios que esté a cargo de la administración de los procesos electorales, trasladándose las funciones jurisdiccionales al Órgano Judicial.
2. Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos políticos, tanto en los ingresos como en los gastos de campaña.

### ETAPA II

3. Analizar la conveniencia de ampliar los periodos de los concejos municipales y de los diputados de tres a cinco años.
4. Establecer la representatividad proporcional de los partidos políticos en los concejos municipales, garantizando la mayoría simple al ganador. Entre otros aspectos, con ello se lograría un mayor control en la gestión municipal y una mayor estabilidad alrededor de los proyectos locales.
5. Mejorar los vínculos entre representantes y representados, acercándolos a las necesidades de sus distritos electorales, a través de acciones como la revisión del tamaño de los distritos electorales, la identificación de los candidatos en las papeletas de votación y la implementación de listas abiertas en las elecciones de diputados.

### ETAPA III

6. Garantizar el acceso público a los datos y estadísticas de afiliación de los partidos políticos.
7. Analizar las distintas opciones para implementar el voto de los salvadoreños en el exterior para elecciones presidenciales.
8. Analizar la conveniencia de permitir en las elecciones para concejos municipales la participación de comités cívicos creados única y exclusivamente para tal fin.
9. Considerar mecanismos de democracia participativa como el referéndum o el plebiscito para temas de trascendencia nacional.
10. Definir el fuero para los funcionarios públicos exclusivamente para hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones.

## B. Seguridad ciudadana

El Salvador se enfrenta a una situación de inseguridad ciudadana que repercute negativamente en el crecimiento económico. Esta situación parece agravarse y es palpable en el fenómeno de las pandillas delincuenciales, el cual se vislumbra cada vez más riesgoso e incontrolable.

Un elemento que contribuye a la creación de un ambiente negativo para la sociedad y favorable a la delincuencia corresponde al bajo nivel de capital social del país, el cual genera individuos desconfiados de las instituciones y del Estado.

Por ello, se requiere de acciones firmes y contundentes de parte del Estado para contrarrestar la delincuencia, imponiéndose una adecuada coordinación entre los entes involucrados en la persecución del delito: Policía Nacional Civil PNC, Fiscalía General de la República FGR; y Órgano Judicial. En este esfuerzo el apoyo de la ciudadanía se vuelve crucial.

Se propone el diseño y la implementación de una Política Integral de Seguridad Ciudadana que englobe acciones que además de su carácter represivo, promuevan la rehabilitación y reinserción de los delincuentes. De manera particular, se debe enfatizar sobre acciones preventivas que generen capital social y que logren atraer e involucrar a los distintos sectores sociales. La política deberá considerar aspectos tales como los siguientes:

1. Diseñar una política criminal efectiva que incluya la revisión integral de la legislación penal, procesal penal y penal de menores.
2. Potenciar una eficiente inteligencia policial y fortalecer la investigación científica del delito, para que la resolución de los procesos penales no dependa exclusivamente de la prueba testimonial.
3. Asignar suficientes recursos financieros para el adecuado cumplimiento de la Ley de Protección de Víctimas y Testigos.
4. Establecer una vigilancia penitenciaria moderna, con mayores controles y mejor infraestructura carcelaria. Paralelamente se debe implementar programas de rehabilitación y reinserción de los reos a la sociedad.
5. Establecer controles y medidas rigurosas con respecto a la portación y tenencia de armas.
6. Modernizar la gestión de la FGR y capacitar adecuadamente a su personal.
7. Permitir la intervención de las comunicaciones con autorización judicial, como una herramienta para combatir delitos de crimen organizado.
8. Involucrar a los gobiernos locales en el control territorial de la delincuencia, mediante una estrategia coordinada con el gobierno central.
9. Crear un sistema confiable de estadísticas criminales, que incluya una base de datos con información de los salvadoreños con antecedentes penales deportados por otros países.
10. Utilizar la base de datos del Registro Nacional de Personas Naturales para la investigación científica del delito y ampliar la emisión del Documento Único de Identidad desde el nacimiento.
11. Mantener una permanente evaluación y depuración del personal de la PNC y de la FGR.

## C. Hacia una efectiva administración de justicia

En El Salvador, el funcionamiento de la justicia mantiene problemas muy graves que traen como consecuencia una deficiente administración de la misma. Entre éstos se pueden señalar los siguientes: falta de confianza en el sector judicial, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia del Órgano Judicial, lentitud en los procedimientos, corrupción judicial y carencia de recursos económicos y humanos.

El exceso de facultades administrativas de la Corte Suprema de Justicia, CSJ, distrae a los magistrados de ejercer su función principal: la jurisdiccional. Las confrontaciones que han existido entre la CSJ y el Consejo Nacional de la Judicatura, CNJ, no aportan a la construcción de una administración de justicia eficiente.

Por lo anterior, es necesario que se lleve a cabo un esfuerzo de rediseño institucional analizando las distintas alternativas posibles, con medidas tales como las siguientes:

1. Rediseñar las estructuras organizacionales, funcionales y administrativas de la CSJ.
2. Incorporar técnicas de gestión y organización en los tribunales de justicia.
3. Mejorar la eficiencia de la asignación y distribución de recursos entre los tribunales y aumentar la transparencia en el uso de los mismos, a través de la creación de un mapa judicial.
4. Crear tribunales especiales con competencias para conocer los procesos penales contra delitos de crimen organizado y de pandillas.
5. Fortalecer los departamentos de Investigación Profesional y Judicial de la CSJ, así como al CNJ para la evaluación permanente de abogados, notarios y jueces; y dotar de la suficiente autoridad a la CSJ y al CNJ para que impongan y apliquen las sanciones correspondientes.
6. Modificar los requisitos para el nombramiento de los Magistrados de la CSJ, tales como aumentar la edad mínima vigente para optar al cargo de magistrado, no pertenecer a ningún partido político y no haberlo hecho durante cierto período de tiempo, e incluir la obligación de hacer del conocimiento público sus propuestas de trabajo y opiniones sobre temas de relevancia nacional.
7. Fortalecer una adecuada coordinación entre la CSJ y el CNJ, de acuerdo con las facultades que les otorga la Constitución y la legislación secundaria.
8. Crear el observatorio judicial con el objeto de difundir entre la sociedad civil y los medios de comunicación las sentencias y resoluciones que dictan los funcionarios judiciales, lo que posibilitaría dar seguimiento a la eficiencia en la gestión administrativa.

## D. Descentralización municipal

La descentralización municipal no ha sido una prioridad en el proceso de reforma del Estado salvadoreño. Al respecto, existen problemas de carácter organizativo derivados del excesivo número de entidades territoriales en que se encuentra dividido el país. Asimismo, existen dificultades de carácter financiero, ya que además de las dudas sobre el manejo responsable y eficiente de las finanzas locales, los municipios dependen de las transferencias del gobierno central y generan pocos ingresos propios.

Por otra parte, si bien la lista de competencias municipales es amplia, no están claramente determinados los límites de dónde terminan las suyas y dónde empiezan las de las otras entidades gubernamentales, generando confusión, irresponsabilidades e incertidumbre jurídica.

Finalmente, es preocupante la ineficiente gestión de los gobiernos municipales manifestada en la poca mejora del manejo administrativo y en la falta de transparencia, así como por los numerosos casos de corrupción.

El país se encuentra en un momento crucial, en el que se debe apostar por la descentralización de manera decidida, convirtiéndola en un tema nacional que cuente con el apoyo de las fuerzas políticas, el gobierno central y los gobiernos locales. A efectos de avanzar en este proceso, se requiere abordar las dimensiones organizativa, financiera, competencial y de buen gobierno, con medidas tales como las siguientes:

1. Continuar promoviendo la asociación entre los municipios a través de micro-regiones.
2. Potenciar un espacio intermedio regional de planificación y coordinación de la inversión pública, considerando las características de la inversión privada. Dicho espacio debe articular al gobierno central con los gobiernos locales y facilitar el desarrollo de la política de ordenamiento y desarrollo territorial.
3. Evaluar los mecanismos y la conveniencia de implementar una reforma fiscal municipal.
4. Aumentar la eficiencia de las políticas de gasto municipal por medio de la racionalización del mismo.
5. Diferenciar claramente las responsabilidades y competencias correspondientes al gobierno central y a los gobiernos locales.
6. Profesionalizar la función pública local, dándole cumplimiento a la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, a fin de garantizar la eficiencia en la administración pública municipal y la idoneidad de sus funcionarios.
7. Promover los mecanismos de participación ciudadana –existentes y nuevos– para hacer efectivos los controles que prevengan la corrupción.
8. Establecer la representatividad proporcional de los partidos políticos en los concejos municipales, garantizando la mayoría simple al ganador. Entre otros aspectos, con ello se lograría un mayor control en la gestión municipal y una mayor estabilidad alrededor de los proyectos locales.

## E. Control de fondos públicos

El control de los fondos públicos, a través de la rendición de cuentas, es un supuesto esencial de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los gobiernos.

En la actualidad, se aprecia que la labor que desempeña el ente contralor de los fondos públicos dista de ser ejercida con robustez e independencia, lo que dificulta implementar medidas de carácter preventivo y aplicar las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento de las leyes. En ese sentido, para garantizar el control de los fondos públicos se deberían considerar medidas tales como las siguientes:

1. Transformar la Corte de Cuentas en la Contraloría General de la República sin funciones jurisdiccionales, como un ente colegiado sin intereses partidarios, que genere credibilidad y confianza en todos los sectores, con plena independencia y firme en su objetivo de fiscalizar las entidades estatales y combatir la corrupción en las diferentes esferas de la administración pública: Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial y gobiernos municipales.

La Contraloría absorbería la Sección de Probidad adscrita a la CSJ, mientras las actuales actividades jurisdiccionales de la Corte de Cuentas serían trasladadas al Órgano Judicial.

2. Elegir a los titulares del ente contralor de los fondos públicos con mayoría calificada de tres cuartas partes de los diputados de la Asamblea Legislativa.

3. Aumentar los requisitos técnicos de los funcionarios del ente contralor.

4. Fiscalizar los procesos de adquisiciones y contrataciones del gobierno, con especial énfasis en las municipalidades.

5. Supervisar el desempeño del ente contralor de los fondos públicos, a través del debido cumplimiento del mandato legal por parte de la Asamblea Legislativa.

6. Crear una ley acorde a las mejores prácticas internacionales, que garantice el acceso a la información gubernamental y municipal para incrementar la transparencia en la gestión pública y promover la participación de los medios de comunicación social y de las organizaciones ciudadanas.

7. Fortalecer al Tribunal de Ética Gubernamental, dotándolo de los recursos necesarios para su funcionamiento, garantizando su idoneidad e independencia.



## F. Mejorando la calidad de la burocracia

El Estado salvadoreño ha experimentado una transformación importante de la administración pública en concordancia al modelo económico orientado hacia el mercado.

Sin embargo, la mayoría de entidades gubernamentales presentan claras deficiencias en la prestación de sus servicios y una excesiva cantidad de trámites para el otorgamiento de los permisos y para los registros. Esto constituye un obstáculo para el desempeño eficiente del sector privado, para la resolución rápida y efectiva de las demandas del público en las distintas áreas y para la competitividad del país.

Para avanzar en la construcción de una burocracia eficiente y evitar prácticas de clientelismo y nepotismo, se debería considerar la aplicación de las siguientes acciones en todo el sector público, incluyendo las municipalidades:

1. Establecer el Sistema Nacional del Servicio Civil y una nueva ley que defina con claridad los procesos de selección, contratación, ascensos, estímulos profesionales e incrementos salariales en el sector público. Dicho Sistema se actualizaría de manera permanente y estaría basado en los méritos por desempeño, el nivel de actualización, las competencias y la experiencia laboral.

El Sistema debería incluir un programa de becas para la formación académica y capacitación permanente de acuerdo con las competencias requeridas para cada puesto.

El Sistema requeriría un registro nacional de empleados públicos que disponga de forma sistematizada y actualizada el escalafón de la administración pública.

2. Acelerar la implementación de un sistema gerencial de la administración pública que a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación, como por ejemplo el desarrollo de e-gobierno, que contribuya a la simplificación de los trámites burocráticos y la transparencia de la información.

## G. Mercados eficientes y fomento de la competencia

Internacionalmente, El Salvador destaca por su buen desempeño en materia de libertad económica<sup>1</sup>. Paradójicamente, fue hasta 2004 que se aprobó la Ley de Libre Competencia, instrumento legal de especial importancia en una economía que se rige por las reglas del mercado, con el cual el Estado asume su rol de garante de la transparencia de los mercados, velando por la sana competencia.

Aparte de los abusos de la posición dominante y del comportamiento anti-competitivo, existen diversas prácticas como la informalidad, el contrabando y la competencia desleal, que además de ser ilegales, afectan el normal funcionamiento de los mercados. Por ello, se vuelve primordial trabajar, tanto desde el sector público como el privado, en el fomento de una verdadera cultura de competencia y transparencia, a través de una mayor divulgación e información sobre los principios y reglas que deben cumplirse en una economía de mercado.

Sin embargo, dado que El Salvador se caracteriza por la pequeñez de sus diversos mercados, se requiere una fuerte regulación para garantizar la competencia, con medidas tales como las siguientes:

1. Establecer una agenda de reformas legales que actualicen los marcos regulatorios y fortalezcan a las entidades supervisoras, a fin de mejorar las condiciones de competencia, principalmente en los servicios públicos privatizados.
2. Fortalecer las relaciones de trabajo e intercambio de información entre la Superintendencia de Competencia y el resto de entidades supervisoras.
3. Promover condiciones de competencia mediante la creación de políticas de transferencia tecnológica, el establecimiento de subastas públicas electrónicas para las adquisiciones y contrataciones del gobierno, la descentralización territorial de las inversiones y la promoción de las pequeñas y medianas empresas.
4. Establecer los incentivos y los mecanismos legales que fueran necesarios para diversificar las fuentes de generación de energía eléctrica, principalmente a través de recursos renovables, con lo cual también se mejoraría la independencia energética del país. En el mediano plazo, deberá investigarse la existencia y posible utilización de hidratos de metano en la matriz energética nacional.
5. Analizar cuidadosamente la transición desde el actual modelo de energía eléctrica basado en precios hacia un modelo basado en costos marginales.
6. Aprobar la legislación para el establecimiento de contratos de energía a largo plazo.
7. Lograr que las superintendencias cuenten con estándares internacionales de supervisión y control, mejorando el nivel profesional y técnico de su personal y dotándolas de las herramientas adecuadas para sus análisis y resoluciones.

<sup>1</sup> El índice de libertad económica 2006, publicado por la Fundación Heritage, cataloga a El Salvador como una economía "mayormente libre" y lo posiciona en el puesto 34 entre 157 países calificados, siendo el segundo lugar en Latinoamérica, sólo superado por Chile.

## H. Mercados eficientes y derechos de los consumidores

La Ley de Protección al Consumidor recién aprobada, que vino a sustituir el marco normativo anterior, señala la importancia que reviste la acción del Estado para velar por el respeto a los derechos de los consumidores y, al mismo tiempo, reconoce que las disposiciones legales preexistentes en este campo, no estaban en concordancia con los principios rectores de la economía de mercado, tal como se indica en la parte introductoria de la nueva legislación.

A pesar de lo anterior, hay que reconocer que en ciertos sectores persiste una cultura según la cual no se acepta que en una economía de mercado es fundamental respetar los derechos de los consumidores, y por ello se resisten a ampliar su participación de mercado a través de las buenas prácticas y de aumentos de productividad.

Por lo anterior, se retoman las propuestas presentadas por el Consejo Superior del Trabajo al Presidente de la República, en el marco del aumento del salario mínimo durante el presente año. Dichas medidas buscan aumentar el ingreso disponible de las familias y mejorar sus condiciones de vida a través del respeto de sus derechos como consumidores.

1. Fortalecer el trabajo de la Defensoría del Consumidor y de las otras entidades supervisoras, para proteger efectivamente los derechos de los consumidores en servicios estratégicos como la energía eléctrica, telefonía móvil y fija, agua potable, transporte colectivo de pasajeros, derivados del petróleo, educación, salud y desechos sólidos. Asimismo, mejorar el funcionamiento del mercado financiero para que las tasas de interés, las comisiones y otros cargos por servicios, reflejen condiciones óptimas de competencia.
2. Garantizar adecuados estándares de calidad y confiabilidad en el suministro de energía eléctrica, a través del correcto mantenimiento de la red de distribución.
3. Promover la reestructuración del sistema de transporte público de pasajeros mediante el ordenamiento de las rutas a partir de fundamentos técnicos, transparencia en la concesión de líneas y creación de facilidades crediticias para la adquisición de nuevas unidades.
4. Acelerar la instalación de medidores de agua potable en las viviendas que hacen falta, para que la factura mensual refleje efectivamente el consumo realizado.
5. Establecer mecanismos de seguimiento eficaces para que los centros de enseñanza públicos y privados fijen las colegiaturas, matrículas, bonos, contribuciones especiales y rubros conexos, siguiendo los procedimientos establecidos por la ley.
6. Suprimir todos los pagos voluntarios en los hospitales públicos y unidades de salud, sin descuidar el servicio que debe de otorgárseles a los usuarios del sistema de salud.
7. Modernizar y reestructurar el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS, concentrando su gestión, atención y recursos financieros en mejorar sustancialmente la prestación de los servicios de salud a los afiliados y beneficiarios.
8. Diseñar una política nacional de protección al consumidor por sectores, como parte de una política integral para la defensa de los derechos de los consumidores basada en principios rectores como igualdad, libertad, universalidad, armonía, equidad y eficiencia, buscando compatibilizar la democracia con la libertad económica, arraigando una cultura basada en la ética y en la responsabilidad social de los empresarios.

# Reflexiones finales

## Elementos básicos para la construcción de un nuevo El Salvador

### 1. Unidad nacional

Para mejorar el desempeño económico del país será necesario adoptar algunas medidas de ajuste que deben de ser comprendidas y respaldadas por la mayoría de la población.

Juan Enríquez Cabot, señala que muchos países que ahora son ricos sólo cuentan con su recurso humano, pues su territorio es pequeño y en ciertos casos no son autosuficientes en agua, alimentos, minerales y/o combustible. Incluso, algunos carecían de una historia y cultura común. Ante esta situación tenían dos opciones: permanecer pobres o educar a su gente.<sup>1</sup>

También advierte que un país se desgasta profundamente cuando se auto-consume en batallas políticas internas. Si los disensos se transforman fácilmente en confrontación, quiere decir que uno de los principales obstáculos para el crecimiento y el desarrollo es la escasa capacidad de los actores nacionales para apoyarse recíprocamente con miras al logro de propósitos comunes.

En esos casos, para que el país sea viable es necesario previamente poner en marcha procesos de diálogo político, orientados hacia la construcción de una visión de futuro ampliamente compartida que permita un nivel mínimo de unidad nacional.

### 2. Actitud, cambio cultural y participación ciudadana

Reconstituir la fe en el futuro del país y en la capacidad de enfrentar por nosotros mismos los desafíos nacionales, son requisitos básicos para el progreso nacional.

La actitud y el compromiso con valores básicos de honestidad, responsabilidad, respeto y cortesía, y la participación activa de la ciudadanía en un plan de nación son otros elementos subjetivos que se convierten en una fuerza objetiva para impulsar la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico y para encaminar al país en un proceso de desarrollo integral.

<sup>1</sup> Juan Enríquez Cabot, "Mientras el futuro te alcanza". México. 2004.

Una campaña publicitaria orientada a cambiar la actitud y la valoración sobre ciertos comportamientos cotidianos, generaría un ambiente de confianza y cambio. Dicha campaña podría ser auspiciada por los agentes privados y la sociedad civil sin costos adicionales.

Algunos ejemplos son: no botar la basura por la ventana de un autobús o un vehículo, conducir por el lado derecho en autopista, ser cortés y amable, no contaminar los manantiales ni los ríos, jugar limpio, entre otros.

### 3. Planificación del desarrollo

Aunque resulta difícil establecer un nexo de causalidad entre la ausencia de planificación y el lento crecimiento que experimenta la economía salvadoreña desde hace ya una década, resulta obvio que la ausencia de acciones estratégicas por parte del Estado ha ido desgastando un sistema económico, que en su expresión más clara, se refleja en el debilitamiento del tejido productivo y en el aumento del subempleo y del sector informal.

La inexistencia de una planificación del desarrollo ha limitado la identificación precisa de aquellos campos, que a nivel macro y en un horizonte de mediano y largo plazo, deberían de haber guiado las decisiones en materia de política económica y social.

Hoy retomamos este concepto con mayor énfasis para ampliar el ámbito institucional del Estado en la promoción del desarrollo, manteniendo los principios filosóficos en que descansa el sistema de libre empresa y el modelo de economía social de mercado.

El país requiere de políticas públicas coherentes para impulsar la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico planteada en el presente documento. Por ello se propone, establecer un esquema moderno de planificación indicativa, la cual ha generado experiencias exitosas en diferentes países y regiones del mundo.

Dicho esquema podría adoptar la figura de una junta de planificación público-privada, integrada por tomadores de decisiones que representen a ambos sectores, los cuales contarán con el apoyo de un equipo de profesionales y técnicos especializados, altamente calificados y conocedores del aparato productivo nacional.

Esta junta estaría a cargo de la coordinación y elaboración de apuestas estratégicas, planes de desarrollo y políticas nacionales y sectoriales de corto, mediano y largo plazo. Asimismo, tendría bajo su responsabilidad la presentación de informes periódicos acerca del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

## Gremiales socios

1. Asociación Azucarera de El Salvador.
2. Asociación Bancaria Salvadoreña.
3. Asociación Cafetalera de El Salvador.
4. Asociación de Consultores de El Salvador.
5. Asociación de Avicultores de El Salvador.
6. Asociación de Distribuidores de El Salvador.
7. Asociación de Distribuidores de Productos Farmacéuticos.
8. Asociación de Industriales Químico-Farmacéuticos de El Salvador.
9. Asociación de La Industria Gráfica Salvadoreña.
10. Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños.
11. Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños.
12. Asociación de Productores de Caña de Azúcar de El Salvador.
13. Asociación de Productores de Leche de El Salvador.
14. Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche
15. Asociación de Proveedores Agrícolas.
16. Asociación de Zonas Francas de El Salvador.
17. Asociación Salvadoreña de Administradores de Fondos de Pensiones.
18. Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad.
19. Asociación Salvadoreña de Agricultores y Procesadores de Productos No Tradicionales.
20. Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café.
21. Asociación Salvadoreña de Industriales de La Confección.
22. Asociación Salvadoreña de La Industria Petrolera.
23. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Materiales de Construcción.
24. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Vehículos.
25. Asociación Salvadoreña de Empresarios del Transporte de Carga.
26. Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros.
27. Asociación Salvadoreña de Importadores de Repuestos Automotrices.
28. Asociación Salvadoreña de Industriales.
29. Asociación Salvadoreña de Radiodifusores.
30. Cámara Americana de Comercio de El Salvador
31. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.
32. Cámara Salvadoreña de la Industria de La Construcción.
33. Cámara Salvadoreña de Turismo.
34. Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras
35. Corporación Algodonera Salvadoreña Limitada.
36. Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L.
37. Corporación de Exportadores de El Salvador.
38. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores.
39. Mercado de Valores de El Salvador, S.A. de C.V.
40. Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños
41. Unión de Cooperativas de Cafetaleros de R.L.
42. Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas
43. Unión de Industrias Textiles