

## **Los retos de la Competitividad y la Agenda Interna de El Salvador frente al Libre Comercio y la Globalización**

**José M. Salazar-Xirinachs, Director  
Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad  
Organización de los Estados Americanos (OEA)  
Jueves 17 de Marzo, 2005**

Muy buenos días.

Señores y señoras,

Quisiera comenzar agradeciendo a Fernando Zumbado y Mimi Prado su atenta invitación para acompañarlos en esta oportunidad.

Es para mí un privilegio que valoro mucho estar con ustedes hoy. A título personal mi relación con El Salvador es de muchos años, y fue particularmente fuerte a principios de los años 90 cuando fui Director Ejecutivo de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), y trabajamos muy estrechamente por varios años con FUSADES, ANEP y otras cámaras y líderes empresariales en temas de integración, comercio y desarrollo.

En años recientes desde la Unidad de Comercio de la OEA; hoy día, Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad, hemos también desarrollado varias actividades de cooperación con El Salvador, incluyendo apoyo al Ministerio de Industria y Comercio en la elaboración de su estrategia nacional de fortalecimiento de capacidades comerciales para el Programa de Cooperación Hemisférico del ALCA, y el ejercicio de cooperación en el contexto de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos.

Y es precisamente por esa relación estrecha con El Salvador que estoy muy consciente de que están ustedes en un momento muy importante, un momento de definición de nuevos propósitos nacionales, que tal vez en el futuro se verá como un punto de inflexión en la historia económica y política de El Salvador. Es un momento cargado de esperanzas y oportunidades para el bienestar del pueblo salvadoreño, y también de importantes desafíos.

### **A. Las dos grandes transformaciones**

Es útil comenzar recordando que en las últimas dos décadas América Latina experimentó lo que podríamos llamar dos revoluciones o grandes transformaciones: una económica y otra política.

- En lo económico, todos los países sin excepción pasaron del proteccionismo y el estatismo al convencimiento de que solo los mercados, la integración a la

economía mundial y el dinamismo empresarial pueden generar el crecimiento necesario para promover empleo, reducir pobreza y mejorar niveles de vida.

- En lo político se dio también una transformación que es igual o más importante: se pasó de la tradición latinoamericana de caudillismo, dictaduras, golpes de estado y regímenes militares, al compromiso con la democracia como la única forma legítima de gobierno.

En lo económico, como bien sabemos, y en contraste con la ilusión y el optimismo que caracterizó el inicio de los procesos de reforma económica a principios de la década de los 90s, en los últimos años han surgido nuevas ansiedades y preocupaciones. A pesar de logros en áreas como el combate a la inflación, la disciplina fiscal y el aumento de las exportaciones e inversiones en algunos países, las reformas económicas no lograron generar un crecimiento económico alto y sostenido, tampoco lograron reducir suficientemente la pobreza o mejorar la distribución del ingreso. América Latina sigue siendo una región altamente inequitativa y la gravitación del llamado sector informal en las economías de muchos países sigue siendo inaceptablemente alta.

En lo político han surgido nuevas amenazas para la democracia, más sutiles y complejas que el riesgo de un simple retorno al autoritarismo. Entre ellas las imperfecciones del estado de derecho, la corrupción, la impunidad y el tráfico de drogas. Pero tal vez la más importante es que un número grande de latinoamericanos están desencantados con la incapacidad de las nuevas democracias para generar prosperidad, empleo y crecimiento, y muchos de ellos se oponen a más globalización. Por eso Argentina ha planteado como tema de la próxima Cumbre de las Américas a celebrarse a fin de este año en Mar del Plata precisamente el de “Crear Empleos para Luchar contra la Pobreza y fortalecer la Gobernabilidad Democrática”.

Este es el marco general de las grandes tareas que enfrentan los gobernantes, y los líderes políticos y empresariales de América Latina en la próxima etapa de su desarrollo económico, social y político y creo que El Salvador no es una excepción de esta caracterización general, sin embargo, lo interesante son los detalles de la situación particular del país y los retos que este enfrenta.

## **B. Los retos del crecimiento y la competitividad**

Para preparar esta intervención, estuve revisando varios documentos del gobierno, incluyendo el “Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro”, más algunos documentos de FUSADES, del Banco Mundial y del INCAE sobre la evolución económica y social reciente de El Salvador, y las recomendaciones de política de los organismos internacionales.

Uno de los comentarios que debo hacer de arranque es que me impresiona mucho lo estudiada que está la economía de El Salvador, tanto por ustedes mismos como por los organismos internacionales. Hay estudios muy serios que hacen un benchmark de diferentes aspectos de la economía salvadoreña con otras economías regionales y de fuera

de la región. Y varios de estos estudios contienen prioridades y recomendaciones muy detalladas, que estoy seguro han sido ampliamente analizadas por ustedes en eventos como estos, incluyendo la Conferencia que hubo aquí el 4 de Febrero sobre “El Clima de Inversión para Promover el Crecimiento y Reducir la Pobreza” en la Región.

Al revisar los documentos sobre El Salvador hay una observación sobre la historia económica reciente del país que creo que debe ser el punto de partida, y esta es que aunque El Salvador ha hecho una gran tarea en términos de políticas, y obtuvo logros formidables en materia económica y política a principios de los 90s, y es además un país que se caracteriza por una capacidad institucional relativamente buena, el crecimiento fue satisfactorio en el primer quinquenio de los 90s, un 6% anual, pero ha sido inferior al 3% anual desde entonces. Y esa desaceleración en el crecimiento se reflejó en la evolución de la pobreza, que después de haber disminuido 12 puntos porcentuales en la primera mitad del decenio, bajó solo 6 puntos porcentuales en la segunda mitad. Preguntas:

- ¿Por qué a pesar de las políticas aplicadas el crecimiento ha sido bajo? Esta paradoja, que está presente no solo en El Salvador sino en la experiencia de muchos otros países latinoamericanos, es quizá la pregunta más importante no solo para entender el pasado económico reciente, sino para sacar conclusiones sobre qué debe hacerse en el futuro. Y es muy importante también porque la observación de que el crecimiento ha declinado en varios países a pesar de la mayor globalización, es tal vez la razón principal por la que algunas personas, grupos y sectores se oponen a más apertura o globalización. Así que sobre este tema volveré más adelante.
- ¿Cómo acelerar la tasa de crecimiento económico? ¿Cómo hacer ese crecimiento alto y sostenido y cómo hacer que ese dinamismo también resulte en una sociedad más equitativa e inclusiva? De cara al futuro estos son los desafíos económicos más importantes que enfrenta el país.

Luego voy a volver a algunos aspectos específicos de la experiencia de El Salvador, pero antes quisiera repasar algunas lecciones de la experiencia internacional sobre *qué* deben hacer los países para crecer de manera sostenida, crear empleo y reducir pobreza. Esto servirá para poner en perspectiva *los dos mensajes más importantes que quisiera dejar con ustedes*: Uno, la importancia que puede tener el CAFTA para promover el crecimiento económico de El Salvador y dos, la importancia de la agenda interna de acompañamiento y cuáles pueden ser algunas de sus prioridades.

En cuanto a las lecciones de la experiencia internacional, quiero mencionar varias provenientes de tres fuentes.

#### *Más allá del Consenso de Washington*

Una fuente es el amplio debate sobre el llamado Consenso de Washington. De este hemos aprendido, entre otras, tres cosas importantes:

- Primero, que aunque las reformas económicas no llenaron las altas expectativas que se tenían de ellas, es importante continuar por el camino de la apertura comercial y la integración a la economía mundial. Aún críticos fuertes de las reformas del Consenso de Washington, como Joseph Stiglitz y Dani Rodrik, no concluyen que estas deban ser abandonadas o revertidas, sino que debe tenerse una agenda más amplia, hacer ajustes de prioridades y atreverse a experimentar con políticas adecuadas a las condiciones locales.
- Segundo, que no hay una receta única, ni soluciones mágicas. No hay modelos de una sola variable o pocas variables que nos vayan a resolver los problemas. Hemos aprendido que crecer y tener una política de desarrollo significa abandonar el simplismo. Los países deben hacer muchas cosas a la vez y hacerlas todas bien. Y por cierto, que integrar esa complejidad de muchas acciones, priorizarlas, ordenarlas en el tiempo e involucrar a todas las instituciones y actores clave, es precisamente el aporte principal que puede hacer el proceso de construcción de una Agenda Interna de Competitividad o de acompañamiento para el CAFTA.
- Tercero, se aprendió también que con frecuencia la dificultad no está tanto en *qué* hacer sino en el *cómo* hacerlo. ¿Cómo construir los consensos y coaliciones nacionales para impulsar las reformas necesarias? ¿Cómo diseñar o fortalecer las instituciones para sacar adelante las tareas? ¿Cómo adaptar las mejores prácticas internacionales a las condiciones locales?

### *La economía del crecimiento*

Otra fuente de lecciones es la *economía del crecimiento*.

Esta disciplina nos enseña que hay cuatro conjuntos de factores que son los determinantes fundamentales del crecimiento, la riqueza y la prosperidad de los países:

- Primero, la dotación de recursos del país, es decir, sus trabajadores, su capital físico y humano, la calidad de la infraestructura, y la tasa con que se acumulan estos factores.
- Segundo, la productividad, es decir, la eficiencia con que se combinan estos recursos para producir bienes y servicios, y que depende a su vez de los niveles y calidad de la educación, del perfil de habilidades productivas y organizativas de la mano de obra, y de la tecnología a disposición de los trabajadores.

Estos dos factores son bien conocidos. Los siguientes dos factores son menos familiares, pero su importancia para el crecimiento es igualmente fundamental:

- Uno es precisamente el comercio o la integración económica que promueve la prosperidad a través de mecanismos como: la importación de ideas, conocimientos y tecnologías, los efectos positivos de la competencia, y la mayor diversificación y economías de escala que permiten los grandes mercados.

- El otro factor son las instituciones y la gobernabilidad. Uno de los avances más importantes en la economía del desarrollo de los últimos años es el descubrimiento de que hay una relación causal directa e importante que va de la *buena gobernabilidad* al *buen desempeño* económico. La buena gobernabilidad es definida en este nuevo enfoque como incluyendo seis dimensiones:
  - (1) La transparencia y el rendimiento de cuentas, incluyendo la calidad de la participación ciudadana y la existencia de una prensa independiente;
  - (2) la estabilidad política y la ausencia relativa de violencia, crimen y terrorismo,
  - (3) la efectividad del gobierno, incluyendo la calidad en la formulación de políticas y en el suministro de servicios públicos,
  - (4) la ausencia de una carga excesiva de regulaciones,
  - (5) el estado de derecho, incluyendo la protección de los derechos de propiedad y la independencia judicial, y
  - (6) el control de la corrupción.

El punto aquí es que el mejoramiento de estas diversas dimensiones de la gobernabilidad debe verse como parte de las políticas para promover el crecimiento económico, la competitividad y el empleo. Por eso me parece muy importante la “Evaluación del Clima de Inversión de El Salvador” que acaba de publicar el Banco Mundial, porque entre otras cosas identifica la buena gobernabilidad precisamente como uno de los factores críticos del clima de inversión y hace recomendaciones específicas para El Salvador.

En síntesis, la economía del crecimiento nos enseña que un crecimiento económico sostenido requiere de cuatro locomotoras: la acumulación de infraestructura y de capital humano, la productividad, el comercio o la integración a grandes mercados y la buena gobernabilidad. Si las otras tres no jalan en la dirección correcta, la locomotora del libre comercio y la integración económica por sí sola no puede lograr un buen desempeño económico.

Y es por esta interacción de factores que puede darse el caso de que aunque se avance en la apertura económica, la economía no crezca suficientemente, el empleo no repunte o la pobreza no se reduzca. Y creo que en esto reside la explicación de la aparente paradoja de por qué en El Salvador se desaceleró la tasa de crecimiento desde la segunda mitad de los 90s a pesar de las reformas económicas y la prudente política macroeconómica.

En otras palabras, para que la apertura funcione y para sacar máximo provecho de un TLC como el CAFTA, los países deben trabajar en mejorar su clima de inversión, su

infraestructura, cerrar las brechas en educación y tecnología, redoblar esfuerzos en políticas sociales, y mejorar su calidad institucional y sus condiciones de gobernabilidad.

Por eso es que en este momento, en que los países latinoamericanos están profundizando su integración a la economía mundial vía negociaciones en la Ronda Doha y acuerdos regionales y bilaterales, vemos que simultáneamente se ha creado un gran sentido de urgencia para trabajar en la agenda interna de competitividad y de políticas sociales para acompañar la transición al libre comercio.

Y está muy bien que así sea. Eso es precisamente lo que hay que hacer. En este sentido, mirar las experiencias de otros países puede ser útil.

### **C. La experiencia de otros países latinoamericanos**

#### *Colombia*

Por ejemplo, en Colombia, antes incluso de iniciarse la negociación del TLC con los Estados Unidos el Ministerio de Comercio y el Departamento Nacional de Planeación, de la mano con el Sector Privado a través de CONFECAMARAS, iniciaron una iniciativa especial llamada Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, que viene a fortalecer otros programas dentro de los planes de desarrollo del país. La agenda interna fue definida por el gobierno colombiano como “Un acuerdo de voluntades entre el gobierno, las regiones y el sector privado sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad.”

La Agenda Interna de Colombia trabaja en tres ámbitos: el sectorial, en donde conjuntamente con el sector privado se han seleccionado cadenas productivas o clusters prioritarios; el regional, en donde se ha lanzado un proceso de trabajo en 27 ciudades y sus respectivos departamentos para desarrollar propuestas de desarrollo y lo que han llamado las apuestas competitivas de cada región; y el ámbito transversal, que son las iniciativas horizontales para todos los sectores y departamentos en temas como desarrollo institucional, ciencia y tecnología, formación de capital humano, infraestructura y medio ambiente, entre otros.

El Gobierno colombiano ha hecho claro que desea que la Agenda Interna sea definida en forma conjunta entre el sector público, nacional, regional y local; el sector privado; las organizaciones solidarias; los trabajadores y la academia. Para esto ha establecido una serie de instancias y foros en los ámbitos nacional, regional y sectorial, en donde juega un papel central el sector privado a través del Consejo Gremial Ampliado, y con una Secretaría Técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación. También se ha desarrollado una metodología para la construcción de la agenda con varias etapas.

Desde la OEA hemos estado acompañando de cerca este proceso a través de un proyecto conjunto del Trust of the Americas y la Oficina que dirijo y financiado por la AID de los Estados Unidos. Este proyecto es ejecutado a través de CONFECAMARAS. Además de

un coordinador nacional designado por CONFECAMARAS hay un coordinador en cada una de las 27 ciudades. El Proyecto, que se inició en Octubre del 2004, ha lanzado todo un proceso de diálogo y concreción de iniciativas en cada una de las 27 ciudades que servirá de insumo para la definición de la Agenda Interna de Competitividad como estrategia nacional. La intención del gobierno es dar a conocer esta Agenda Interna de manera simultánea con la discusión del TLC en el Congreso.

Está por verse el éxito que pueda tener el Gobierno del Presidente Uribe con estas iniciativas, pero creo que vale la pena estudiar este proceso colombiano que tiene una serie de buenas prácticas en cuanto al trabajo conjunto del gobierno con el sector privado, y la coordinación entre TLC y agenda interna de competitividad.

### *México*

De la experiencia de México con el TLC o NAFTA hay también importantes lecciones.

En México no se llevó a cabo un ejercicio de definición de una agenda interna paralela o posterior a la negociación del NAFTA, y hoy se reconoce esto como un grave error. De hecho, la misma Secretaría de Economía de México destaca en un documento que “no existía una política orientada a fortalecer la competitividad de los principales sectores industriales generadores de valor agregado” paralela a los Tratados de Libre Comercio. El motivo principal fue la idea de que “las fuerzas del mercado por sí mismas asignarían los recursos hacia los sectores con mayores ventajas comparativas,” la cual llevó, erróneamente, a ver la competitividad como un tema exclusivamente empresarial.

El Banco Mundial acaba de publicar un libro con los resultados de un ambicioso proyecto que evaluó los impactos del NAFTA en la economía mexicana y extrajo lecciones para América Latina, y concluye, entre otros puntos, lo siguiente:

*“Los acuerdos comerciales con países industrializados pueden tener importantes efectos positivos pero no son la panacea. Crean oportunidades y desafíos pero no garantizan resultados. En particular, las investigaciones presentadas en este libro muestran que la convergencia de ingresos con los socios del norte se ve severamente limitada por las grandes diferencias en la calidad de las instituciones locales, en la dinámica de innovación de las empresas locales, y en las habilidades de la mano de obra... El principal mensaje de política es que la negociación de TLCs debe ser usada por los países en desarrollo como una oportunidad para crear los consensos internos para impulsar los cambios necesarios en las políticas y las instituciones.”*

Hoy día, tanto el gobierno como el sector privado mexicanos reconocen que el fortalecimiento de la competitividad es una prioridad impostergable, en parte por los impactos del NAFTA, en parte por el impacto competitivo de China, y en parte por los indicadores claros de la pérdida relativa de competitividad global de México.

El sector privado mexicano respondió a estos retos creando el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en el 2003. El IMCO es una asociación civil, independiente, a-

partidista y no-lucrativa que opera con base en los donativos que recibe de benefactores privados. Tiene como objetivo realizar análisis y propuestas para contribuir al desarrollo, debate y adopción de políticas públicas que sirvan para mejorar la competitividad de la economía mexicana.

Entre otros proyectos el IMCO publicará anualmente el “monitor de competitividad” con datos actualizados sobre la competitividad en México y en economías con las que México tiene una relación directa o indirecta. Este monitor permitirá a los principales actores de la economía mexicana, calibrar, desde sus diferentes perspectivas, la marcha de las acciones para mejorar la competitividad.

#### **D. Experiencias más allá de las Américas: los Países de Alto Desempeño**

Hay otras experiencias latinoamericanas interesantes, sin embargo, creo que para El Salvador es muy importante hacer un benchmark global y estudiar la experiencia de los llamados Países de Alto Desempeño, tales como Singapur y otros países asiáticos, Irlanda, Nueva Zelanda, y España después de su ingreso a la Unión Europea.

Al estudiar estas experiencias vemos que todos estos países han construido sus estrategias de desarrollo alrededor de cinco pilares:

- Una visión o proyecto movilizador adoptado por la sociedad
- Políticas para mejorar la competitividad del país
- Políticas para favorecer el desarrollo del capitalismo local
- Políticas de fuerte inversión en el desarrollo de los recursos humanos, y
- Políticas para asegurarse que el dinamismo económico también resulte en una sociedad más equitativa e inclusiva.

Estos pilares integran los temas comunes fundamentales que constituyen los factores críticos del éxito en estos países y coinciden con las áreas que mencioné antes como críticas según la economía del crecimiento.

El factor nuevo aquí, que normalmente olvidan los economistas, es el tema de la visión o proyecto movilizador. Y es importante destacarlo porque muchas veces el principal freno no es tanto no saber **qué** hacer, sobre lo cual como sugerí ya hay bastante consenso, sino no encontrar **cómo** hacerlo. Es un desperdicio del potencial cuando un país se balancea en las trampas de la indecisión o de la parálisis colectiva, ya sea a causa de conflictos socio-económicos o por la falta de una visión nacional compartida que aglutine los propósitos de la sociedad en un “proyecto movilizador.”

Al respecto hay algunas lecciones importantes.

La primera es reconocer que las sociedades *se piensan* y que, en todos los casos de Países de Alto Desempeño se ha dado un proceso de discusión y de formalización de un *proyecto de sociedad*, en el cual la sociedad se da objetivos y aspiraciones de mejorar su



desempeño y su calidad. Son estos momentos, que podríamos llamar *momentos privilegiados*, en los que las sociedades logran articular una visión deseada y darse las coaliciones y las instituciones necesarias para avanzar.

Según un estudio de estos procesos, Jorge Forteza, estos momentos privilegiados generalmente surgen a partir de dos tipos de situaciones:

- (1) Situaciones de crisis o de insatisfacción creciente con el desempeño de la sociedad. Ejemplos son Irlanda a comienzos de los años ochenta; el Reino Unido en 1979, cuando la reacción ante décadas de declinación dio un mandato transformador a Margaret Thatcher; y Nueva Zelanda en 1984.
- (2) El otro tipo de condición son las *situaciones fundacionales* de una sociedad, o momentos en los que se pudo *pensar de nuevo la sociedad*, ante una gran discontinuidad en el entorno o una oportunidad única. Casos ilustrativos son Japón y Alemania en la postguerra; Singapur en el momento de la aparición del liderazgo de Lee Kuan Yew; y España y Portugal con la doble oportunidad de la recuperación de la democracia y del acceso a la Comunidad Europea.

En todos estos episodios de creación de una visión se identifican una serie de mejores prácticas:

- la propuesta de un objetivo simple y movilizador;
- la discusión y elaboración de un programa de acción alrededor del objetivo movilizador y su presentación a la sociedad en un acto emblemático, un acuerdo de las fuerzas vivas de la sociedad o un documento que guíe la acción conjunta;
- la creación de instituciones y procesos para asegurar el apoyo a la visión adoptada y su fortalecimiento permanente.

Yo creo que El Salvador *está en un momento privilegiado o fundacional de este tipo...*

- El extraordinario giro que dio este país del conflicto armado hacia la paz social y la reconciliación,
- Los impresionantes avances en materia de reformas económicas,
- La negociación del TLC con los Estados Unidos,
- La oportunidad de un nuevo comienzo bajo el gobierno del Presidente Antonio Saca,
- El trabajo muy serio que ha venido haciendo el Sector Privado en conjunto con el gobierno y otros sectores en la construcción de su proyecto de nación, incluyendo una Agenda Interna de Competitividad que ayude a legitimar la inserción internacional y la competitividad como derroteros de la política pública,
- La aprobación el mes pasado por el Banco Mundial de un paquete de apoyo financiero de cerca de US \$ 500 millones para los próximos cuatro años.

... son todos elementos que así lo sugieren.

El aprovechamiento de este momento privilegiado requerirá liderazgo, sentido de propósito, trabajo conjunto entre gobierno y sector privado, y mirar con visión estratégica al futuro más allá de la coyuntura. Creo que el futuro augura bien para El Salvador, porque todos estos elementos están presentes hoy día en este vigoroso país.

Lo que suceda a partir de ahora dependerá precisamente de lo que ustedes como gobierno y sector privado, trabajando con otros sectores de la sociedad, logren hacer a partir de este sentido de urgencia, de esta oportunidad única y extraordinaria creada por esta conjunción de factores.

### **E. Algunos comentarios específicos sobre El Salvador**

Lo cual me trae directamente al tema del CAFTA y algunos comentarios específicos sobre la agenda de acompañamiento de El Salvador, algunos de los cuales recapitulan sobre lo que he dicho hasta ahora.

Primero, el país merece una felicitación por haber sido el primero en aprobar el CAFTA en el Congreso. Esto es, en sí mismo, un indicador de la existencia de un amplio consenso nacional en torno a la dirección estratégica de su proyecto nacional como país, y como vimos, la existencia de este consenso y esa visión país es a la vez en sí mismo un activo para el desarrollo. Más allá de los detalles del acuerdo, es claro que el CAFTA abre importantes oportunidades de negocios, inversión, crecimiento y empleo. De hecho, no es exagerado decir que es el proyecto con mayor potencial para transformar y modernizar las economías centroamericanas desde que se creó el Mercado Común hace cuatro décadas. Pero es también importante enfatizar que el CAFTA no es la panacea. El TLC en sí mismo no puede hacer más que crear oportunidades, pero su aprovechamiento y sus impactos desarrollistas dependerán de los esfuerzos en la agenda interna de competitividad y de política social.

Segundo, ¿por qué el crecimiento económico de El Salvador ha sido relativamente bajo a pesar de haber hecho y continuar haciendo una formidable tarea en materia de políticas económicas?

Varios estudios nacionales y por organismos internacionales han tratado de responder a esta pregunta. Como ustedes saben, el Banco Mundial ha hecho dos Memorados Económicos sobre el País (MEPs), uno en 1995 y otro ocho años después, en Diciembre de 2003. En este nuevo trabajo se exploran factores de carácter externo e interno para explicar la caída en las tasas de crecimiento económico durante 1990. En el frente interno se argumenta que el alto crecimiento de la primera parte de los 90s fue generado por una expansión de la demanda agregada interna basada en un auge en la inversión, relacionado con el esfuerzo de reconstrucción, y por un auge en el consumo, relacionado con una recuperación del consumo reprimido y financiado por el auge de las remesas. En el frente externo influyeron un deterioro en los términos de intercambio y una política monetaria restrictiva del Banco Central para limitar la alta demanda de crédito. El Banco Mundial concluye que las altas tasas de crecimiento del primer quinquenio de los 90s y la

subsecuente desaceleración fueron causadas por factores cíclicos, y que el crecimiento potencial de la economía salvadoreña (es decir, aquel que queda después de eliminar las componentes de demanda) pudiera incluso haber aumentado durante la década. De ser correcta esta interpretación, que es bastante persuasiva, la conclusión que se deriva es que el programa de reformas económicas emprendido ha sido mucho más exitoso que lo sugerido por el descenso observado en las tasas de crecimiento.

Creo que esta explicación puede complementarse con la que antes sugerí y que sería mi respuesta general a esta aparente paradoja de las buenas políticas y el bajo crecimiento. La respuesta está en la lección ahora bien aprendida de que no hay atajos, modelos simples, ni soluciones mágicas, sino que los países deben hacer muchas cosas y hacerlas todas bien.

El Salvador hizo una gran tarea de reforma en los años 90s, pero aún esa gran tarea no es suficiente. El país necesita no solo completar la agenda estándar de las llamadas reformas de primera generación sino continuar invirtiendo en la agenda de reformas de segunda generación, que ya también ha iniciado. Esto requerirá aplicar los principios económicos generales a las particularidades y contexto del país y esta es una tarea de búsqueda, descubrimiento, y hasta cierto punto experimentación, que solo ustedes pueden hacer. Esta será una de las tareas más difíciles de la agenda complementaria para sacar máximo provecho del CAFTA y mitigar sus costos.

De la lectura de los diversos diagnósticos y estudios específicos para El Salvador, incluyendo las comparaciones internacionales de la economía salvadoreña, creo que está bastante claro, y estoy seguro que ustedes conocen mucho mejor que yo, las áreas prioritarias para esta agenda interna de El Salvador. Esta agenda incluye al menos cinco bloques de temas prioritarios:

### **(1) Mejorar las condiciones de gobernabilidad económica y de seguridad para los inversionistas**

Primero, mejorar las condiciones de gobernabilidad económica y de seguridad para los inversionistas. El reporte reciente sobre Clima de Inversión en El Salvador del Banco Mundial señala esta como la primera área prioritaria para mejorar el clima de inversión en El Salvador. A pesar de los avances realizados en estas áreas en la última década, aún existen serias deficiencias, particularmente en el frente de la seguridad personal y el imperio de la ley, como lo prueban los indicadores de corrupción, delito y violencia. El Salvador tiene niveles muy altos de crimen y violencia, aún en comparación con América Latina. En materia de corrupción el cuadro de El Salvador es más favorable que en el resto de Centroamérica, sin embargo, aún así la corrupción tiene un impacto en el costo de hacer negocios y es un factor negativo en el clima de inversión.

Por esto, para cosechar el potencial del CAFTA la agenda complementaria requiere fortalecimiento de las instituciones y políticas para reducir la corrupción, el crimen y la violencia, así como medidas para mejorar la honestidad y la eficiencia del poder judicial.

Se requiere además reducir el costo de hacer negocios y hacer más eficiente la relación de las empresas con el gobierno, vía entre otras medidas: creación de ventanillas únicas para permisos de construcción, sanitarios y ambientales; mayor divulgación de los importantes servicios provistos por ONI y CONAMYPE; expansión de los servicios vía Internet provistos por las ventanillas únicas existentes; y continuar los programas para el desarrollo del e-gobierno y la modernización de los sistemas de compras del sector público.

## **(2) Mejorar la infraestructura**

Mejorar la infraestructura es la segunda área prioritaria. Al respecto una de las prioridades más altas, es terminar con las deficiencias en particular en las redes viales y en los puertos, que han estado afectados por problemas operacionales y administrativos. Dadas las limitaciones de financiar inversiones con mayor endeudamiento público, El Salvador enfrenta el reto de ser creativos en materia financiera y poner en práctica sistemas de concesión para construcción de obra y su operación. Además, para permitir que todas las regiones de El Salvador se beneficien del CAFTA, será necesario realizar inversiones estratégicas en infraestructura, con especial énfasis en las regiones más rezagadas.

En materia de electricidad se estima que en promedio 1.3% de las ventas de las empresas están afectadas por cortes de electricidad, lo cual plantea retos para asegurar una oferta suficiente y constante.

Un área estratégica de la infraestructura es remover obstáculos para la difusión del uso de las TICs, lo que requiere medidas que van desde reducir los altos costos del acceso a Internet hasta incentivos para el desarrollo de la industria de contenido, desarrollo de web hosting y diseño de páginas web, programas educativos para el uso de computadoras, etc. Conviene estudiar la propuesta de crear una sola entidad de Gobierno que centralice el desarrollo e implementación de la estrategia de TICs, junto con las políticas de e-gobierno y de modernización de las compras del sector público.

## **(3) Mejorar la educación, las habilidades de la mano de obra, la calidad, la tecnología y la innovación**

La tercera área clave es el mejoramiento de la educación, las habilidades de la mano de obra, la calidad, la tecnología y la innovación. Este es un cluster de temas relacionados. El reporte del Banco Mundial Cerrando las Brechas en Educación y Tecnología, deja muy claro que para tener el mayor impacto en la productividad y en el crecimiento económico las políticas educativas y tecnológicas deben sincronizarse, y no deben ser vistas como temas separados.

En educación, la escolaridad promedio de la población de El Salvador está por debajo de la de la mayoría de los países Latinoamericanos. Para cerrar la brecha de conocimientos

El Salvador tiene como retos principales ampliar la cobertura y la calidad del sistema de educación primaria y sobre todo secundaria.

En cuanto a formación vocacional solo la mitad de las empresas que pagan el 1% de la contribución al INSAFORP usan sus servicios. En esta materia hay no solo una serie de retos en torno a los servicios del INSAFORP, sino la necesidad de desarrollar programas innovadores, incluyendo incentivos, basados en la cooperación entre sector público y privado, mayor uso de entrenamiento en el trabajo, y mayor integración de la política de entrenamiento con las políticas en las áreas de calidad, tecnología, promoción de exportaciones y atracción de inversiones.

En cuanto a calidad, entiendo que el desarrollo de la infraestructura de metrología, estándares, pruebas y certificación de calidad es limitada y aunque ha habido avances en el desarrollo de estándares y en la acreditación de laboratorios, se requiere echar a andar un programa de certificación de calidad y establecer una autoridad independiente de acreditación, sobre todo por el incremento de la demanda de estos servicios que inducirá el CAFTA.

En cuanto a política tecnológica, es necesario mejorar la calidad de las instituciones de investigación, aumentar esfuerzos y el nivel de gasto en IyD, promover vínculos entre usuarios del sector privado y los investigadores en las universidades y en el sector público. Para esto y otras tareas en el marco de la política tecnológica es importante repensar el marco institucional y las competencias institucionales.

#### **(4) Mejorar el acceso al crédito en particular para los pequeños y microempresarios**

Una cuarta área estratégica es el sector financiero. Pero no me voy a referir a este tema.

#### **(5) Redoblar esfuerzos en políticas sociales**

Y la quinta área es redoblar esfuerzos en políticas sociales para asegurarse que el dinamismo económico resulte en una sociedad más equitativa e inclusiva. A esto tampoco me referiré en esta ocasión.

#### **Comentario Final**

Más bien quisiera concluir con una reflexión y un consejo. Al revisar algunos documentos del gobierno, de FUSADES, del Banco Mundial y otras fuentes veo que todo, o casi todo, lo que hay que hacer está allí, en el Plan de Gobierno, en el Plan de Nación, y en los abundantes análisis de FUSADES, y del Banco Mundial, entre otras fuentes. Creo que ya hay allí mucha sofisticación de pensamiento y muchas propuestas detalladas.

La reflexión es que teniendo toda esta riqueza y sofisticación de análisis y propuestas el reto más complejo es quizá cómo construir las coaliciones, cómo difundir esta visión para que sea internalizada por la mayoría de la población y cómo fortalecer el sentido de propósito nacional. Esto es algo que requerirá de gran visión y liderazgo, tanto de los políticos como de los empresarios y de otros sectores, para capturar la imaginación, y el entusiasmo de la ciudadanía y movilizar las energías de los diversos sectores y del pueblo en general en función de los objetivos nacionales. Este es un tema político y habría que desconfiar de personas de afuera que vengan con recetas para esto. Además, creo que en materia de cómo pasar de la visión y los principios a la acción ya ustedes han demostrado ser una mejor práctica internacional. Y todo esto augura muy bien para el futuro de El Salvador.

El consejo es que está muy bien lo que ustedes han estado haciendo de aprender de los países de alto desempeño y de las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, estoy seguro que al hacer este ejercicio han visto ustedes que es difícil encontrar un caso de país con altos niveles de crecimiento sostenido en que los elementos únicos e incluso heterodoxos ho hayan jugado un papel importante. Por lo tanto, atrévanse a experimentar con los arreglos institucionales e incentivos que crean apropiados para la realidad salvadoreña. En algunos casos son las fallas del Estado las que son obstáculos para el empresarialismo y el crecimiento, pero en otros son las fallas de los mercados, y cuando sea así, es importante utilizar al estado y a la cooperación público-privada de manera creativa y preactiva, aún si esto no lo recomiendan ciertas ortodoxias económicas. Al fin de cuentas, el proceso de desarrollo es un proceso de búsqueda y descubrimiento de lo que funciona para cada país.

Muchas gracias.