

Parte II



Diagnóstico de crecimiento

4. Diagnóstico de crecimiento en El Salvador

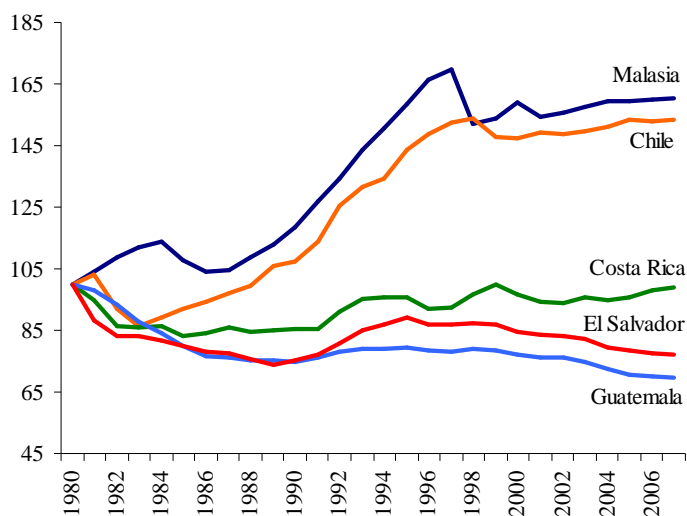
4.1 Introducción

Tal como se destacó en el capítulo 1, El Salvador enfrenta una crisis económica mundial que exige que se tomen medidas de política económica a corto plazo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estas medidas de corto plazo deben asegurar el crecimiento y la estabilidad a largo plazo. En ese sentido, es esencial tomar en consideración los factores que determinan el crecimiento a largo plazo y las áreas que presentan los principales cuellos de botella. El presente capítulo pretende describir estos retos, con el objetivo de identificar las áreas más importantes para la actuación de la política pública, no solo en el contexto de la crisis sino con miras al mediano y largo plazos.

Los últimos 20 años se enmarcan en un período de profundos cambios para El Salvador. Pese a los obstáculos que el país ha tenido que enfrentar, la profundidad de sus constantes reformas y la velocidad con que se han llevado a cabo han permitido que la economía de El Salvador logre grados de estabilidad económica, liberalización y apertura internacional importantes. En materia de infraestructura, se han verificado considerables avances en el desarrollo de la red vial, los puertos y los aeropuertos. En materia de educación, ha habido progresos en cuanto a la cobertura, particularmente en lo que respecta al nivel secundario. Todo esto dentro de un marco macroeconómico estable que ha contribuido a que El Salvador no sufra crisis macroeconómicas serias como las que han aquejado a otros países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, y pese a todos estos avances, desde una perspectiva de largo plazo, el desempeño de El Salvador en materia de crecimiento ha sido relativamente baja. Si bien el crecimiento alcanzó un pico del 4,7% anual en 2007, el ritmo de crecimiento ha sido inferior al de América Latina en su conjunto. Por ejemplo, entre 1990 y 2007, el PIB per cápita creció en 0,8% por año frente a 1,4% anual para América Latina en su conjunto. Aun después de la guerra y a partir de 1996, el ingreso per cápita creció en 1,25% anual, mientras que en América Latina creció en 1,75%.

Gráfico 4.1 Comportamiento relativo de El Salvador
(Participación del PIB en PPC en todo el mundo, índice 1980=100)

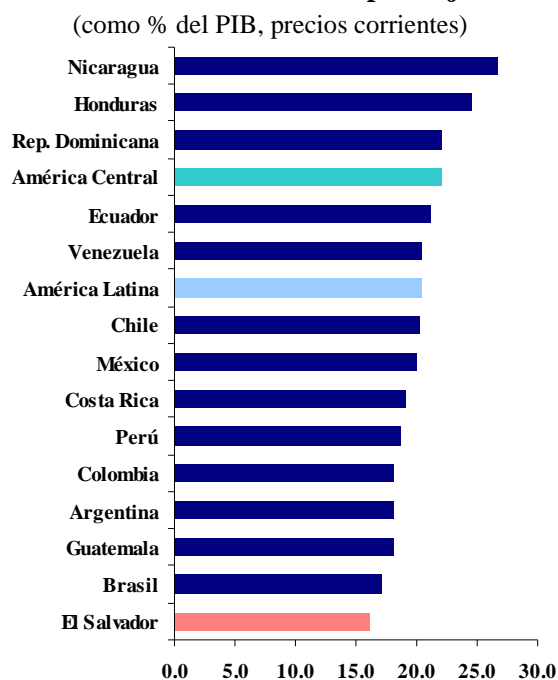


Fuente: Banco Mundial (*World Development Indicators*, WDI).

El Gráfico 4.1, que compara la evolución de la participación de El Salvador en el PIB mundial con un conjunto de países de rápido crecimiento, ilustra de manera muy clara cómo El Salvador ha ido perdiendo terreno en esta dimensión. El gráfico muestra que, desde comienzos de los años ochenta, la participación de El Salvador en el PIB mundial se ha reducido en un 23%. El Salvador ha perdido terreno, no solo con relación a las economías con mejor desempeño a nivel mundial, tales como Malasia y Chile, o Costa Rica, en América Central, sino también con respecto al mundo en su conjunto.

El bajo desempeño en materia de crecimiento no es sorprendente cuando se observa el bajo nivel de ahorro e inversión en El Salvador. Tal como lo muestra el Gráfico 4.2, la formación bruta de capital fijo es la más baja de América Latina, a pesar de las importantes reformas estructurales que se implementaron en la década de los noventa y desde la dolarización de la economía. La formación bruta de capital fijo se ha deteriorado desde mediados de los noventa, cayendo de un crecimiento promedio de 17,2% entre los años 1991 y 1996 a 16,2% entre 1997 y 2007. Esta caída en la inversión es sorprendente, dadas las reformas implementadas por el Gobierno desde 1990. La inversión extranjera directa es otra muestra de la falta de dinamismo de la inversión. Entre 2001 y 2007 alcanzó, en promedio, únicamente el 3,3% del PIB, muy por debajo del promedio de los países de la región. ¿Cómo se explica este escaso desempeño? ¿Cuáles son los factores tras este bajo nivel de inversión y este crecimiento poco alentador? Con el propósito de responder a estas preguntas, se utilizará la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento (MDC), desarrollada por Hausmann *et al.* (2005).

Gráfico 4.2 Formación bruta de capital fijo 2000-2007



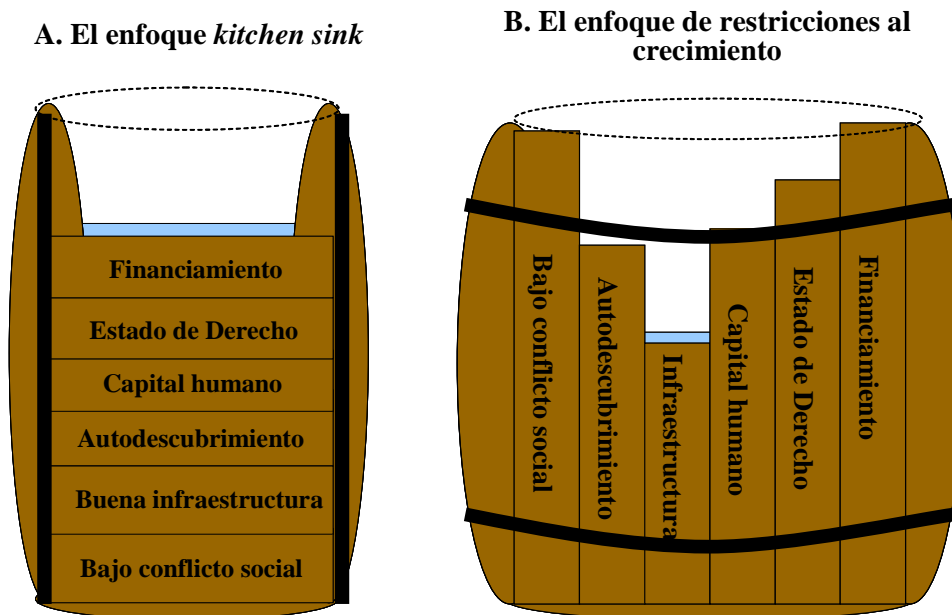
Fuente: Banco Mundial (WDI).

4.2 La Metodología de Diagnósticos de Crecimiento

Una idea central de la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento (MDC) es que hay una diversidad de factores que podrían explicar el escaso desempeño de crecimiento, tales como un capital humano insuficiente; una infraestructura inadecuada; la falta de acceso al financiamiento; un débil entorno institucional; y un entorno macroeconómico volátil. Sin embargo, los factores que limitan el crecimiento no

tienen por qué ser los mismos de un país a otro. Dado que tanto el capital político como los recursos fiscales son escasos, cobra sentido hacer un diagnóstico para identificar el factor o los factores que están limitando mayormente el crecimiento para luego poder concentrar los esfuerzos de política pública en dichos factores.

Gráfico 4.3



© Rodrigo Wagner, 2006

Fuente: Hausmann (2007).

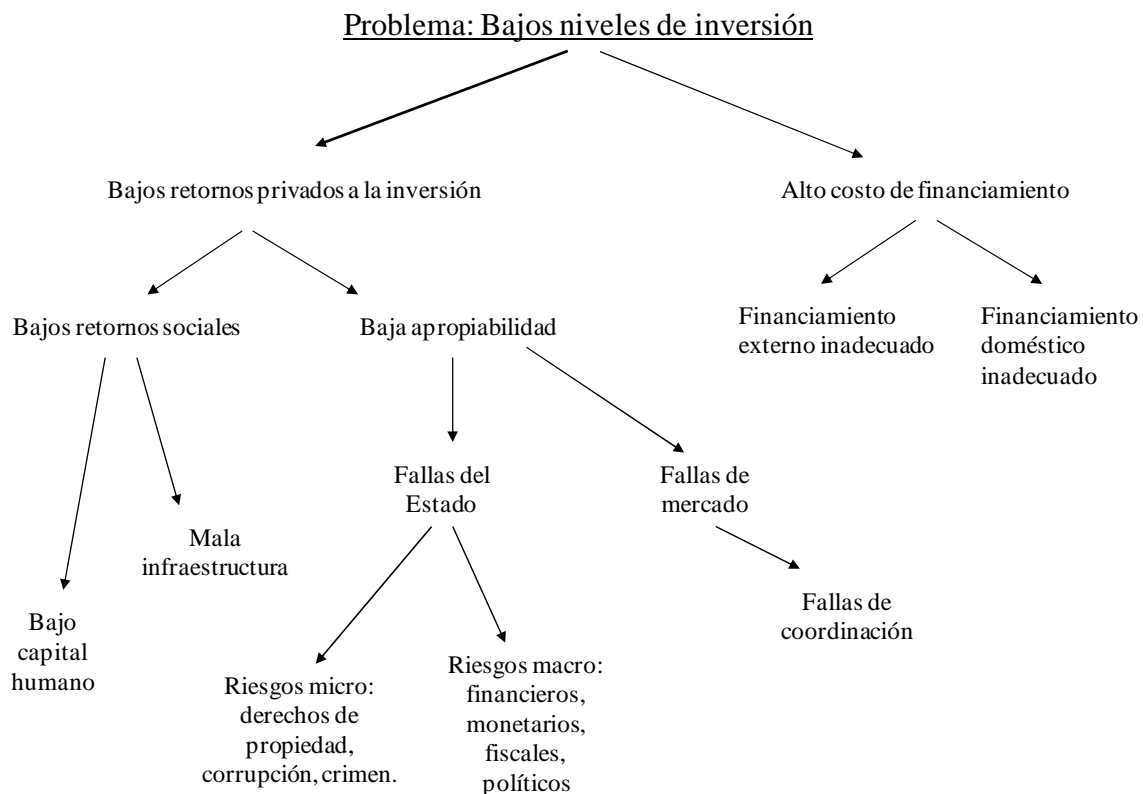
El Gráfico 4.3 ilustra de manera muy intuitiva una de las ideas fundamentales que está detrás de la MDC: los factores que podrían contribuir al crecimiento de una economía no necesariamente son sustitutos perfectos entre sí¹. ¿A qué se refiere uno con esto? El panel A del gráfico presenta un mundo en el cual los factores que subyacen el crecimiento (representado por la capacidad del barril) constituyen perfectos sustitutos. ¿Cuál de todos los factores que contribuyen al crecimiento debería ser prioritario desde el punto de vista de la política pública? La respuesta que da el panel A es que la pregunta no es relevante. La capacidad del barril (o el crecimiento de la economía) aumentará cualquiera sea la dimensión de política pública que experimente mejoras. Como responsable de políticas, uno podría concentrarse en cualquiera de estas dimensiones o en todas ellas al mismo tiempo y los resultados en materia de crecimiento podrían asemejarse. En el mundo real, sin embargo, los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de una economía no son sustitutos perfectos, por lo que es importante pensar en mecanismos que permitan identificar aquellos factores que generan restricciones más severas al crecimiento.

En el panel B del Gráfico 4.3 figura un mundo distinto, que ofrece una buena representación de la idea detrás de la MDC. En este caso, la capacidad del barril está determinada por el madero más corto (en el ejemplo de la figura, se refiere a la infraestructura). Si bien no cabe duda de que el nivel de capital humano puede mejorar, en este ejemplo mejorar el nivel de capital humano de esta economía es inútil, si no se desarrolla primero la infraestructura. La verdadera restricción que está frenando al crecimiento de la economía (o la capacidad del barril) es la infraestructura y es allí donde se deberían enfocar los esfuerzos de política pública en lo inmediato.

¹ La figura, elaborada por Rodrigo Wagner, ha sido tomada de Hausmann (2007).

La forma como funciona el mundo no corresponde exactamente al panel A ni al panel B del Gráfico 4.3. Si bien los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de una economía no son sustitutos perfectos, tampoco se puede afirmar con certeza que existe un único factor que restringe el crecimiento en el que deben concentrarse todos los esfuerzos de política pública (tal como puede apreciarse en el panel B). Lo más probable es que existen pocos factores relevantes. Por lo tanto, la clave consiste en identificarlos y analizar cómo interactúan. Para imponer cierta disciplina en la búsqueda de los factores más restrictivos, Hausmann *et al.* (2005) utilizan un árbol de decisión representado en el Gráfico 4.4.

Gráfico 4.4 Diagnóstico de crecimiento



El árbol trata de explorar todos los factores que influyen potencialmente en el desempeño de la inversión y, por lo tanto, del crecimiento. Cabe destacar la posibilidad que además del bajo nivel de inversión, la Productividad Total de Factores sea la causante del bajo desempeño, tal como lo mencionan Monje-Naranjo y Rodríguez-Clare (2008). Sin embargo, en el caso de El Salvador, la baja inversión constituye claramente un obstáculo.

Para entender la lógica del árbol de decisión utilizado por Hausmann *et al.* (2005), conviene recordar que una condición indispensable para realizar una inversión es que la tasa interna de retorno sea mayor a la tasa de interés. Si la inversión es baja, entonces la tasa de retorno privada asociada a las oportunidades de inversión existentes en el país también lo es, o bien la tasa de interés es demasiado alta (o los potenciales inversores no tienen acceso al financiamiento). El primer nodo en el árbol de decisión suscita la siguiente inquietud: ¿acaso El Salvador no dispone de suficientes proyectos de inversión con alta rentabilidad? o ¿será que el financiamiento es caro o de difícil acceso?

Si el obstáculo es el financiamiento, la rama de la derecha del árbol explora las diferentes posibilidades que pueden explicar este factor. Si se trata de bajos retornos privados a la inversión, en la rama izquierda del árbol se abre otro nodo importante: las oportunidades de inversión. En este caso cabe preguntarse lo siguiente: ¿tienen estas bajos retornos sociales? o ¿acaso los inversores privados, por diferentes motivos, no pueden apropiarse de dichos retornos? En lo que atañe a los bajos retornos sociales, hay que explorar los factores que explican este fenómeno: ¿acaso la fuerza de trabajo no cuenta con el capital humano necesario?, ¿se debe tal vez a un problema de infraestructura de mala calidad? o ¿será que la inserción internacional del país no genera buenas oportunidades para el sector privado? En cuanto a la apropiabilidad, ¿es acaso un problema de corrupción en el Estado, de falta de protección de los derechos de propiedad, de expropiación implícita en la forma de impuestos excesivos o de inestabilidad macro que pone en peligro la rentabilidad de la inversión? o ¿se trata de fallas en el mercado asociadas con diferentes tipos de externalidades o con fallas de coordinación?

Del análisis de las diferentes ramas del árbol se desprenden las siguientes reflexiones: ¿cómo identificar las ramas relevantes?, ¿cuáles son los factores que explican el bajo comportamiento del crecimiento y la inversión?, ¿cómo identificar si un factor determinado es uno de los “factores más limitantes” del crecimiento?

Debe examinarse toda la información disponible para responder a estas preguntas. Un buen punto de partida para ver si un factor determinado, como la educación o el acceso al financiamiento, está limitando el crecimiento es prestar atención a la información sobre “cantidades”, tales como la cobertura de la educación o el crédito al sector privado sobre el PIB. Si puede compararse favorablemente al país con otros países en estas áreas, probablemente habrá que buscar los factores limitantes en otra parte. Si, por el contrario, la comparación es desfavorable, habrá que evaluar estos factores con mayor detenimiento.

Sin embargo, el hecho de que haya una baja cobertura de la educación o un bajo nivel de crédito para el sector privado no significa que el capital humano o el acceso al financiamiento sean las principales limitantes de la inversión y el crecimiento. Si el financiamiento fuera la limitante, se reflejaría no solo en las “cantidades” sino también en los “precios”. En este sentido, conviene prestar atención al precio del financiamiento, es decir, a la tasa de interés. Si tanto el crédito al sector privado como la tasa de interés fueran bajos, es probable que ello no se deba a la falta de oferta de financiamiento sino más bien a la falta de demanda, probablemente por la ausencia de buenas oportunidades de inversión. De igual manera, si la cobertura de la educación es baja, antes de concluir que la educación es la limitante al crecimiento, habrá que comprobar si los retornos a la inversión (es decir, el precio que se paga en el mercado de trabajo por un año adicional de escolaridad) son elevados, lo cual sugeriría que el mercado está exigiendo un factor que es escaso.

Además de la información sobre las cantidades y los precios, hay otros aspectos que pueden examinarse para tratar de identificar los factores más limitantes. Si un factor está frenando el crecimiento, puede preverse que los cambios en la disponibilidad de dicho factor se reflejen en cambios en la tasa de crecimiento. Asimismo, se prevé que a los sectores que utilizan este factor de manera intensiva les cueste más desarrollarse que a los sectores que no lo requieren². Hausmann (2007) utiliza la fábula de los camellos y los hipopótamos para ilustrar este último punto: si uno observa que en un lugar hay muchos camellos pero ningún hipopótamo, es muy probable que en este lugar la restricción esté dada por la escasez de agua.

² Esta manera de identificar las restricciones ha sido propuesta por Rajan y Zingales (1998) en sus trabajos sobre restricciones financieras.

Antes de pasar al análisis de El Salvador según esta metodología, merece la pena hacer una aclaración. Si bien este enfoque se centra en aquellos factores en los que el país no muestra un buen desempeño, este no deberá considerarse como un ejercicio que comporta un mensaje negativo sino todo lo contrario. Se trata de identificar dónde deberán destinarse los esfuerzos de política pública para desencadenar el enorme potencial de crecimiento que tiene El Salvador (para un análisis completo de las restricciones al crecimiento en El Salvador, véase Zegarra *et al.* [2007]; este capítulo se basa parcialmente en este trabajo). En el presente capítulo, se abordarán en detalle solo algunas ramas del árbol para examinar los principales retos y para que quede clara la manera en que se descartan otros potenciales factores.

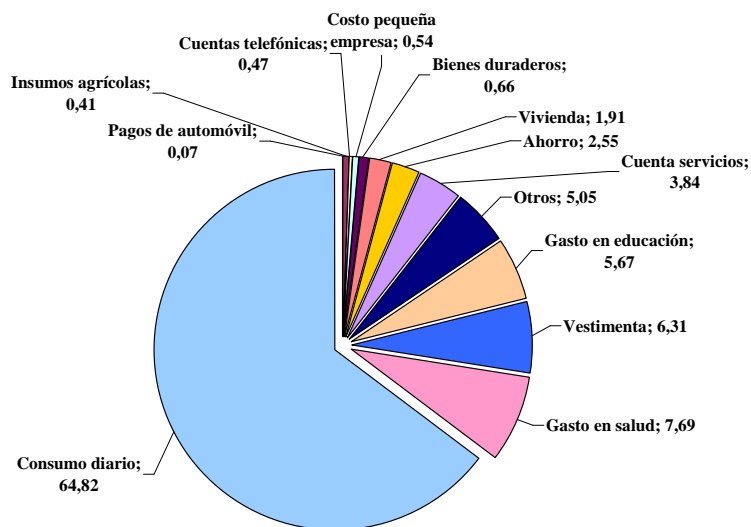
Cabe destacar algunas advertencias en lo que atañe a la metodología, en particular, el hecho de que no existe una sola restricción sino varias que pueden estar actuando al mismo tiempo. Esta interacción puede implicar que la falta de uno o más factores no se refleje en los precios. Por ejemplo, la falta de mano de obra calificada puede ser un factor determinante para no recibir inversión extranjera, por lo que no se demanda este tipo de mano de obra. Como resultado de ello, los retornos a la mano de obra calificada no son altos, lo cual no significa que no sea una restricción al crecimiento. Como se verá detenidamente en el capítulo 9, estos problemas de coordinación son de importancia fundamental en el caso de El Salvador.

4.3 Financiamiento

Al explorar la rama de la derecha del árbol de decisión, cabe preguntarse si El Salvador tiene restricciones de financiamiento que limitan el crecimiento. Con ello, no se hace alusión a las posibles fallas del sistema financiero, aunque existan, sino más bien se procura determinar si lo descrito en el barril que figura en el Gráfico 4.3B es uno de los factores que limitan el crecimiento.

El país ha recibido financiamiento externo en condiciones más favorables que el resto de América Latina y, hasta hace poco, la clasificación de su deuda fue de grado de inversión. Esto sugiere que, de ser necesario, el país podría acceder a mayor financiamiento, al menos en tiempos normales. Como se mencionó anteriormente, un elemento muy importante en este marco es que El Salvador tiene ingresos de remesas que, en 2008, representaron el 17% del PIB. Sin embargo, estos recursos no se han destinado a una mayor inversión sino a un mayor consumo (véase el Gráfico 4.5). El hecho de que los abundantes recursos disponibles no se canalicen hacia una mayor inversión puede reflejar que la mayor parte se asigne a la provisión de las necesidades básicas de la población más pobre. Sin embargo, también podrían ser el reflejo de problemas de intermediación en el sistema financiero nacional o, simplemente, la falta de buenas oportunidades de inversión, vale decir, problemas asociados con la otra rama del árbol.

Gráfico 4.5 El Salvador: preferencias en la utilización de ingresos por remesas
(porcentaje del total de remesas recibidas)

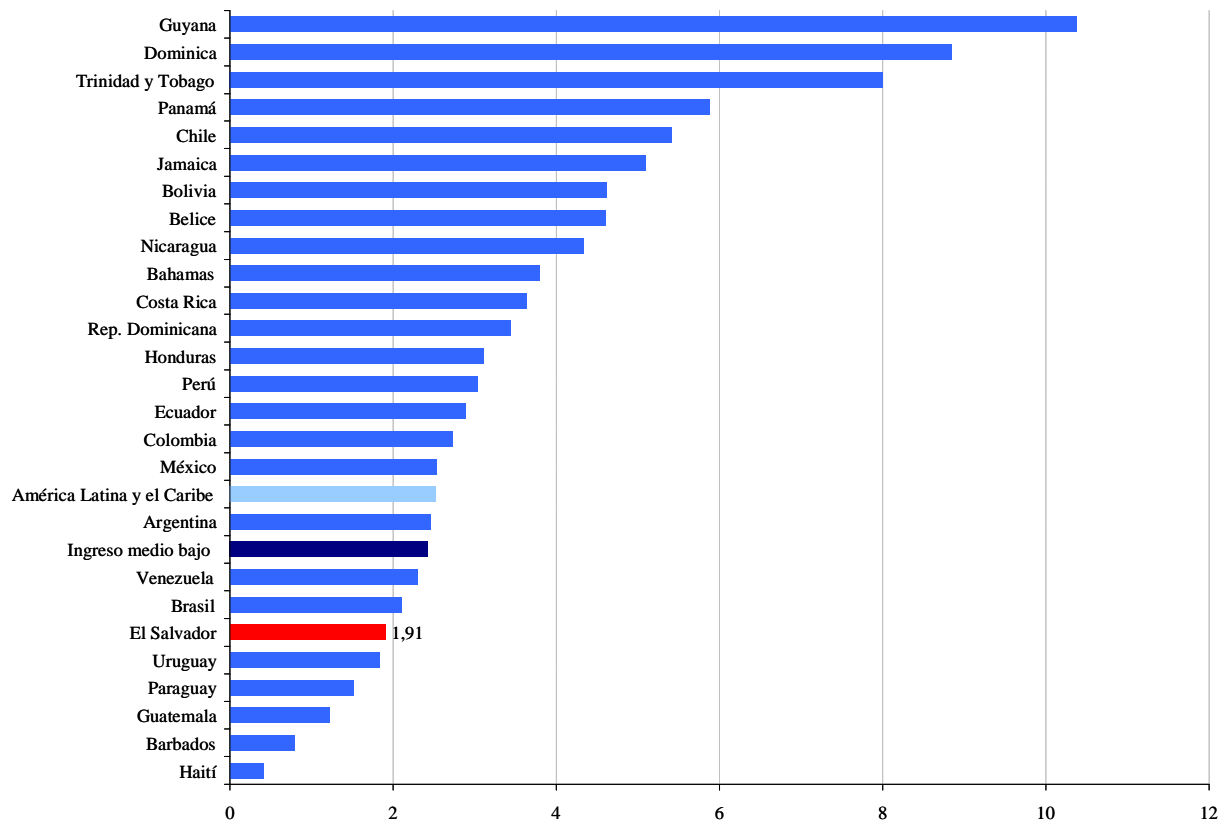


Fuente: Ashraf *et al.* (2009).

En lo que atañe a la cuenta de capital, El Salvador ha implementado un régimen liberal de promoción de la inversión extranjera directa (IED) a través de una serie de regulaciones que culminaron con la Ley de Inversiones (1999). Asimismo, firmó tratados de inversión bilaterales con 23 países, incluyendo los Estados Unidos. Como resultado de ello, El Salvador ha experimentado períodos con importantes entradas de capital. Si se excluyen estos períodos de entradas considerables de IED (2002, 2007), hay una relativa estabilidad de estos flujos en torno al 2% del PIB, la cual no es muy alta respecto de otros países de la región. Asimismo, el país tuvo acceso a los mercados de capitales y de cara a la crisis financiera internacional, el flujo de financiamiento externo disminuyó notablemente. Sin embargo, una vez que la economía global se recupere, se prevé que el financiamiento externo retorne a sus niveles normales.

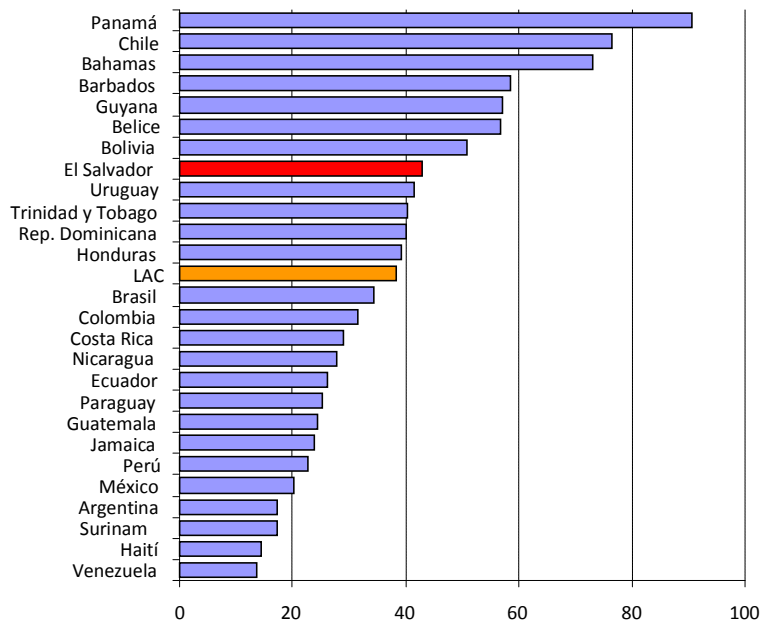
Con respecto a los mercados financieros nacionales, los indicadores clásicos de desarrollo de la profundidad del mercado financiero, tales como la razón de M2/PIB o el crédito al sector privado como proporción del PIB son relativamente altos, dado el nivel de desarrollo de El Salvador (véase el Gráfico 4.7). El crédito al sector privado como proporción del PIB en El Salvador es superior al 43%, mientras que el promedio para Latinoamérica es del 38%.

Gráfico 4.6 Promedio de la inversión extranjera directa, 1990-2007
(como % del PIB)



Fuente: Banco Mundial,(WDI).

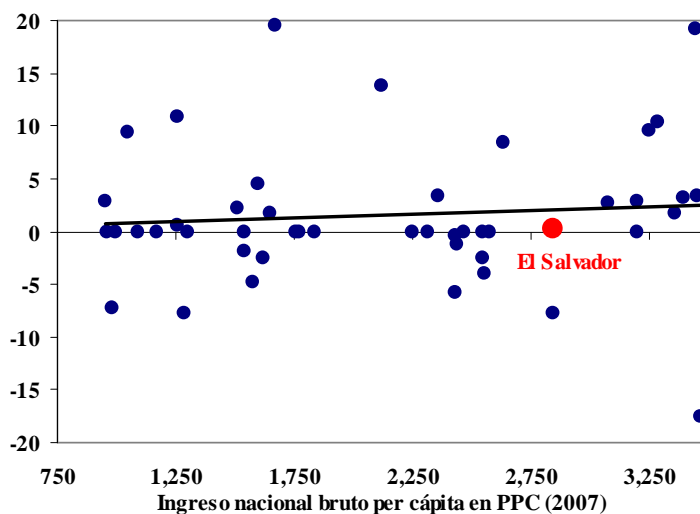
Gráfico 4.7 Crédito al sector privado, 1997-2007
(% del PIB)



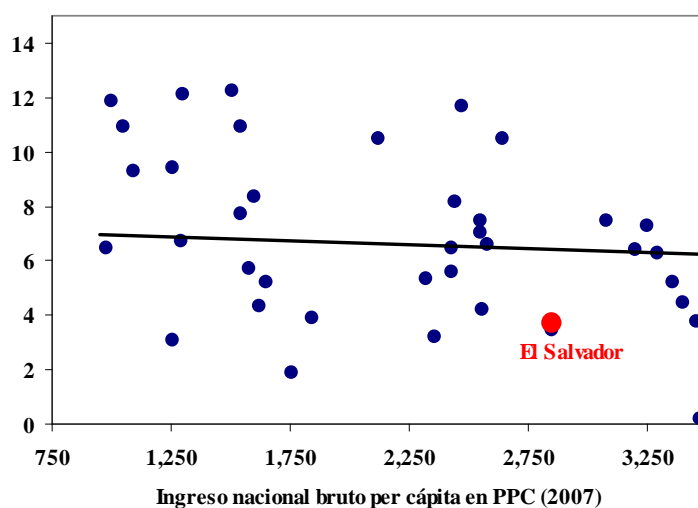
Fuente: Banco Mundial, (WDI).

Como se señaló en la sección anterior al abordar la discusión metodológica, el nivel de crédito en la economía puede reflejar dificultades con la oferta del crédito así como una escasa demanda del mismo asociada a la escasez de buenas oportunidades de inversión. Para distinguir entre estos dos fenómenos, además de analizar la cantidad de crédito disponible, es conveniente examinar la información relativa al “precio” del financiamiento, a saber, la tasa de interés.

Gráfico 4.8
A. Tasa real de interés en países de ingreso medio bajo
(en %, 2008)



B. Diferencial de tasas de interés en países de ingreso medio bajo
(en %, 2008)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (WEO) y Banco Mundial (WDI).

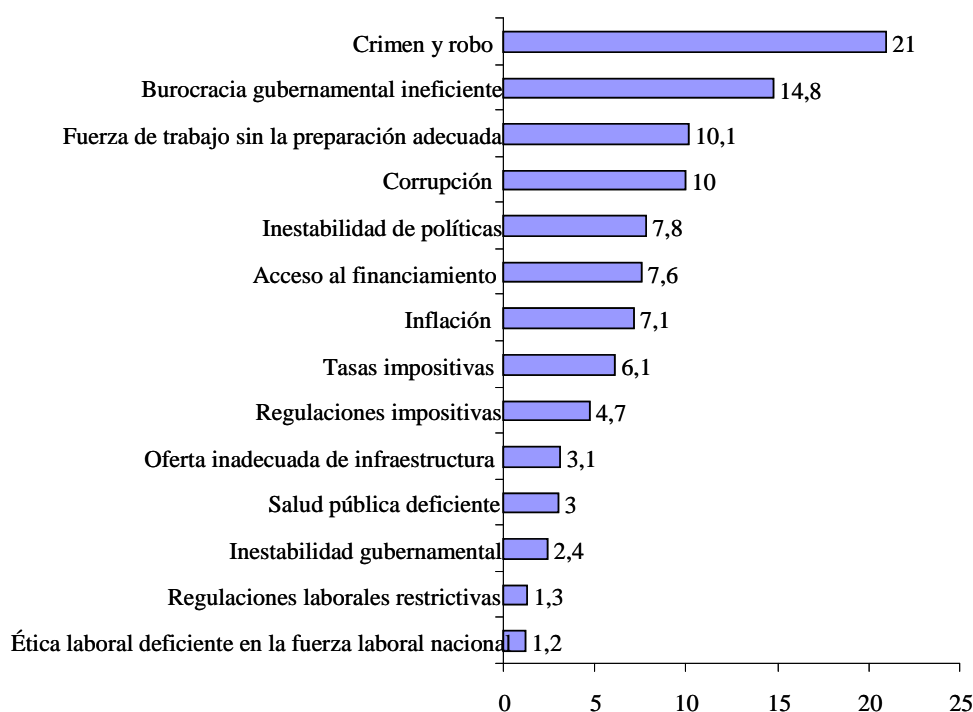
El Gráfico 4.8A muestra que, en comparación con el resto de los países de ingreso medio bajo, la tasa de interés real de El Salvador ha sido relativamente baja, por lo que resulta improbable que la falta de crédito se deba a problemas relacionados con la oferta. Por otro lado, el *spread* entre las tasas activas y pasivas

(véase el Gráfico 4.8B) tampoco es excesivo, dado el grado de desarrollo de El Salvador, con lo cual al parecer el problema clave no se asocia a problemas de intermediación ineficiente en el mercado financiero nacional, como por ejemplo, a la falta de competencia. Más aun, dada la reciente internacionalización de la banca, se prevé que los niveles de eficiencia mejoren a futuro.

Para completar el análisis del mercado financiero nacional, cabe preguntarse si las empresas perciben la falta de acceso al financiamiento como un obstáculo importante para su desarrollo. Según la encuesta a las empresas del Foro Económico Mundial (véase el Gráfico 4.9), el acceso al financiamiento ocupó el sexto lugar entre las preocupaciones del sector empresarial³.

Gráfico 4.9 Principales obstáculos para el funcionamiento de una empresa en El Salvador

(% de veces mencionadas entre los 5 obstáculos más problemáticos por las empresas encuestadas)

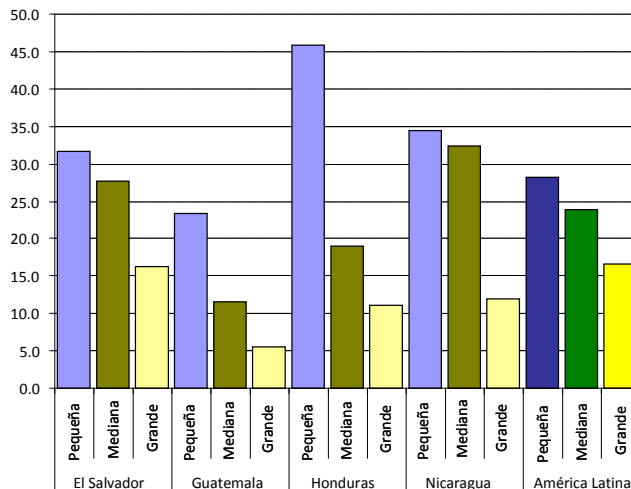


Fuente: Foro Económico Mundial (2008).

Si bien la falta de crédito no es el problema más apremiante, constituye un tema importante para las industrias pequeñas y medianas. Una encuesta del Banco Mundial destacó que efectivamente un mayor porcentaje de pequeñas y medianas empresas identificaron el acceso al financiamiento como uno de los principales obstáculos que enfrentan sus empresas comparado con las empresas grandes. Sin embargo, estas dificultades no son mucho peores que las de otros países de la región o del resto de América Latina (véase el Gráfico 4.10).

³ Cabe señalar estas preocupaciones del sector empresarial ya que algunos de los capítulos incluidos en esta publicación se centran, precisamente, en varios de los temas que más preocupan a los empresarios salvadoreños. Estos resultados no difieren mucho de los que aparecen en la encuesta del Banco Mundial (2006) sobre el clima de inversión efectuada a las compañías.

Gráfico 4.10 Empresas que reportan que la falta de financiamiento es su principal obstáculo (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, *World Business Environment Survey*, 2006.

Como se detalló en el capítulo 1 y como consecuencia de la crisis global, el sistema financiero se ha contraído. El crédito al sector privado en términos reales ha caído desde fines de 2008. Las tasas de interés han tenido un repunte importante y tanto los activos como los pasivos financieros están contrayéndose. Además, los pasivos del sistema han cambiado en respuesta a una caída de los depósitos en el financiamiento externo y la calidad de los activos se ha deteriorado.

En resumen, se puede argumentar que, en líneas generales, El Salvador ha tenido mayor acceso al crédito que otros países de la región. Los datos sobre las tasas de interés y el crédito sugieren que, en promedio, las empresas salvadoreñas tienen menores restricciones que otros países de la región. Sin embargo, hay poco crédito para las pequeñas y micro empresas, lo que puede constituir una restricción a su crecimiento, particularmente en el contexto de la crisis internacional. Por tanto, si bien la falta de financiamiento no parece ser el obstáculo que restringe la inversión en El Salvador a largo plazo, es un tema que merece ser atendido dado el actual contexto de crisis.

4.4 Capital humano

El análisis de la sección anterior motiva un análisis de la rama izquierda del árbol. Si la baja inversión no es provocada por la falta de financiamiento, entonces cabe esperar que se asocie a los bajos retornos a la inversión. Uno de los factores que podrían explicar estos bajos retornos es el nivel insuficiente de capital humano.

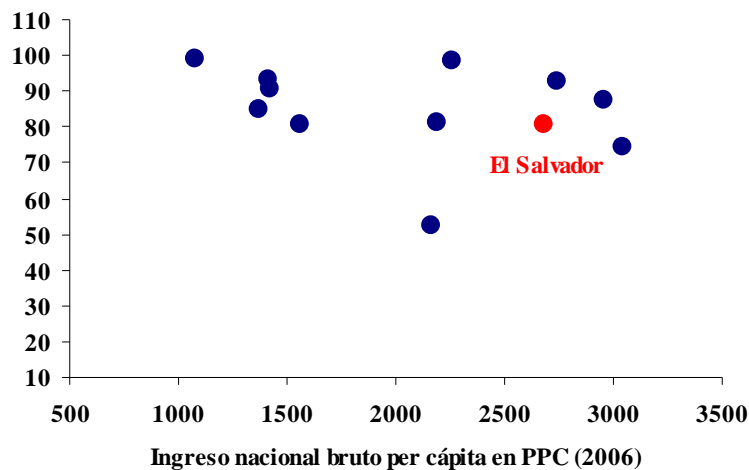
La educación

El Salvador ha logrado avances importantes en materia de educación en los últimos 15 años, incluyendo incrementos en las tasas de matriculación en la educación primaria y una duplicación en la tasa de matriculación secundaria. Sin embargo, la educación en El Salvador continúa siendo un desafío en comparación con otros países de América Latina y del mundo. Los Gráficos 4.11A, 4.11B y 4.11C muestran la ubicación de El Salvador con relación a los países de ingreso medio bajo y respecto de la tasa de alfabetización en adultos y la cobertura de la educación a nivel secundario y superior, respectivamente

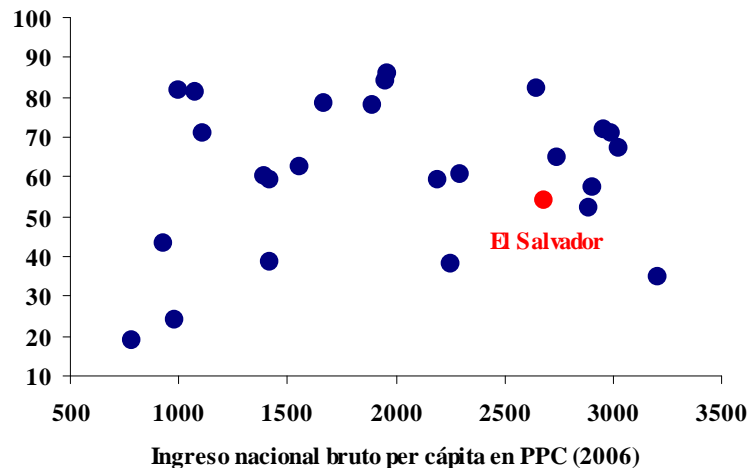
(Banco Mundial, 2006). El Salvador se encuentra entre los países de ingreso medio bajo con una de las tasas de alfabetización más bajas, uno de los menores niveles de educación formal y una menor cobertura prevista en función de su ingreso.

Como ya se ha argumentado, no basta con poner de evidencia las “cantidades”, tales como las tasas de cobertura. Si un factor está limitando el crecimiento, cabría esperar que el retorno a ese factor (su “precio”) sea elevado. En este caso, si la educación o el capital humano constituyen la limitante del crecimiento, cabría esperar que los retornos a la educación (es decir, el diferencial de salario que las empresas en el mercado laboral salvadoreño están dispuestas a pagar por un año adicional de educación) sean altos. Sin embargo, Hausmann y Rodrik (2005) ubican a El Salvador en el decimocuarto lugar entre 22 países incluidos en su muestra, por debajo de la ubicación de los países de América Latina (véase el Gráfico 4.12).

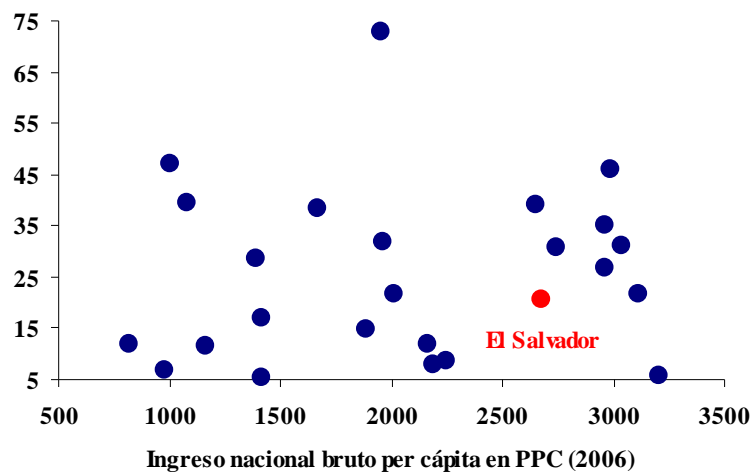
Gráfico 4.11
A. Tasa de alfabetización
 (% de la población adulta)



B. Tasa neta de cobertura en la educación secundaria
 (% de la población en edad escolar)

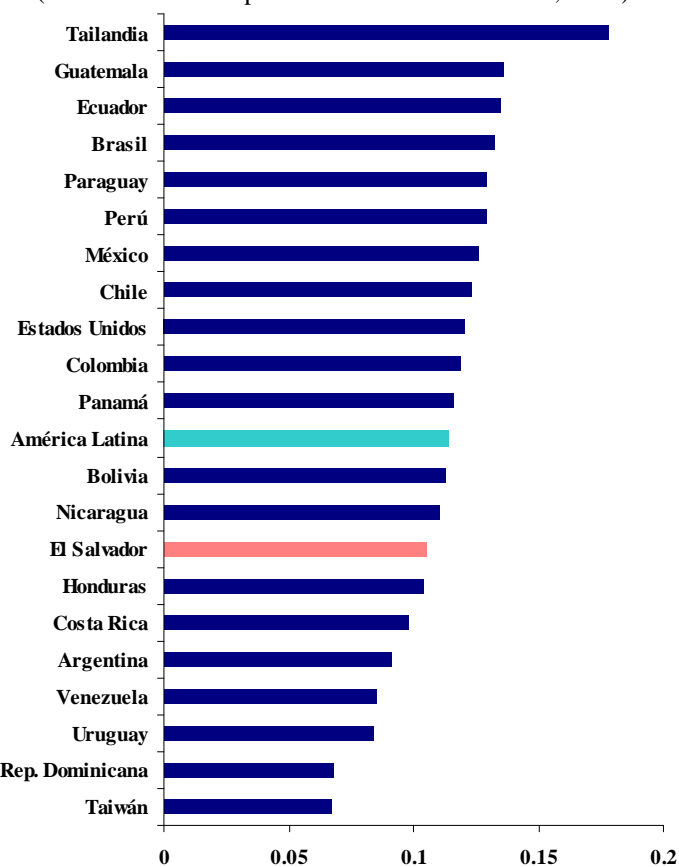


C. Tasa bruta de cobertura en la educación superior (% de la población adulta)



Fuente: Banco Mundial (*Ed-Stat*).

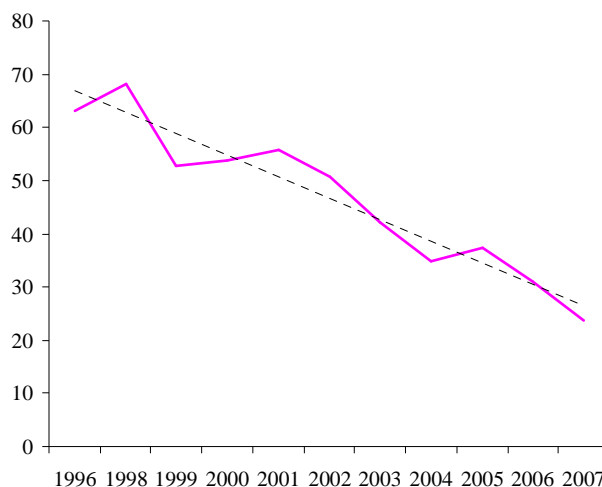
Gráfico 4.12 Retornos a la educación en América Latina (Índice de retornos por un año más de educación, 1998)



Fuente: Hausmann y Rodrik (2005).

Más aun, utilizando las Encuestas de Hogares más recientes puede apreciarse que los retornos a la educación están en descenso (véase el Gráfico 4.13). Por ejemplo, un análisis condicionado en la mediana de la distribución de salarios revela que los retornos a la educación superior han bajado en los últimos años: un individuo con nivel superior completo percibió un salario 230% más elevado que uno sin esa calificación en el año 2000, y 162% más elevado en 2007. Del mismo modo, un individuo con nivel secundario completo percibió un salario 54% más elevado que uno sin esa calificación en el año 2000, y 24% más en 2007.

Gráfico 4.13 Retornos a la educación secundaria completa
(en porcentaje)



Fuente: Viollaz (2009) con base en EPHM (1996-2007).

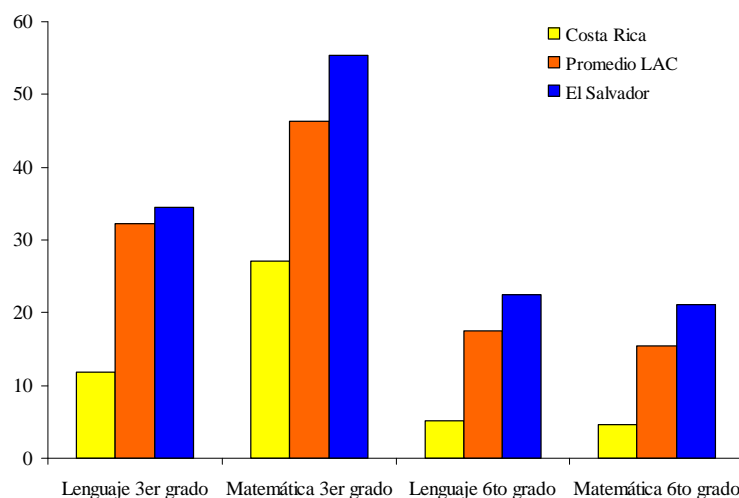
Una manera de interpretar estos retornos relativamente bajos a la educación sería que el mercado no está demandando destrezas, de lo que se podría concluir que la educación no es un factor que limite el crecimiento en El Salvador. Hausmann y Rodrik concluyeron que el capital humano no es una restricción al crecimiento, pues si lo fuera, el mercado estaría dispuesto a pagar más por una mayor escolaridad y los retornos serían altos. Sin embargo, conviene tomar en consideración algunas explicaciones alternativas para los bajos retornos. Por ejemplo, si la calidad de la educación es muy pobre, cada año adicional de escolaridad no tiene un impacto importante en las capacidades del trabajador o la trabajadora salvadoreña, por lo que las empresas no estarían dispuestas a pagar por esas capacidades adicionales. Otra interpretación es que existan problemas de coordinación, donde ciertas actividades serían rentables si hubiera fuerza de trabajo calificada, mientras que la inversión en destrezas sería rentable si hubiera demanda laboral y las actividades para absorberla.

¿Qué indica la evidencia sobre la calidad de la educación?

Bratsberg y Terrel (2002) estudian los retornos a la educación de migrantes a los Estados Unidos provenientes de 67 países, comparando lo que se paga en el mercado laboral norteamericano por un año adicional de escolaridad en cada uno de los países incluidos en la muestra. El Salvador se ubica en el sexagésimo tercer lugar de los 67 países, lo cual sugiere que al menos en el mercado laboral norteamericano un año adicional de escolaridad en El Salvador vale menos que un año adicional en casi todos los países incluidos en la muestra. Asimismo, los resultados de la participación de El Salvador en las evaluaciones internacionales de aprendizaje revelan que los estudiantes salvadoreños tienen el mejor rendimiento comparado con el resto de los países centroamericanos, exceptuando Costa Rica, pero un desempeño muy pobre cuando se les compara con el resto de los países latinoamericanos y del mundo.

En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), por ejemplo, El Salvador se ubica en el grupo de países que obtuvo un puntaje inferior al promedio latinoamericano en matemática en 3er y 6to grados, y en ciencias y lenguaje en 6to grado (véase el Gráfico 4.14). Los resultados son peores para los estudiantes en niveles más altos y en las zonas rurales. El país ha participado también en el Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS) de 2007 con resultados desalentadores. De los 36 países de que se dispone de información para 4to grado, El Salvador se ubicó en el trigésimo segundo lugar en matemática (con un rendimiento promedio que solo supera a Túnez, Kuwait, Qatar y Yemen) y en el trigésimo lugar en ciencias. En 8vo grado, según el promedio obtenido en matemática y ciencias, se ubicó al país en el cuadragésimo quinto lugar de los 48 países evaluados. Si se consideran los niveles de aprendizaje, la gran mayoría de los estudiantes salvadoreños (78% en 4to grado y 80% en 8vo grado en matemática, y 53% y 58%, respectivamente, en ciencias) no logra alcanzar los conocimientos básicos evaluados.

Gráfico 4.14 Porcentaje de estudiantes que logra únicamente el nivel mínimo de desempeño



Fuente: OREALC (2008).

Por último, en lo que respecta a las empresas, el Informe de Competitividad Global 2008-2009 señala que la falta de una fuerza laboral bien calificada es el tercer problema de importancia identificado por los empresarios (véase el Gráfico 4.9). Si bien El Salvador tiene una educación de calidad superior comparado con la mayoría de los países centroamericanos, se ubica en la posición 102 de 134 países, y en la posición 108 en lo que atañe a la calidad de la educación en matemáticas y ciencias. Un análisis comparativo con otras regiones demuestra que la calidad de la educación es inferior a la de los países más pobres, como Malawi (72), Zambia (69), Zimbabwe (43), Kirguistán (74) y Azerbaiyán (78), particularmente en el área de matemática y ciencias.

¿Qué indica la evidencia sobre la coordinación en el mercado laboral?

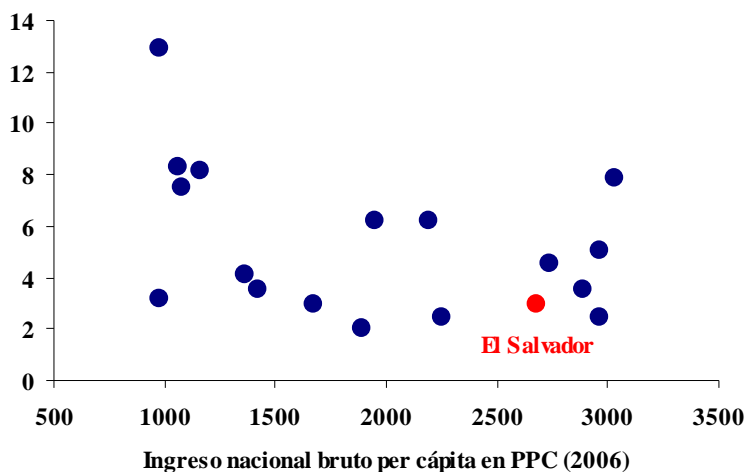
Con respecto a la educación técnica así como al entrenamiento y la capacitación laboral, aún queda mucho por hacer. Según varios observadores, hay serios puntos débiles en la educación vocacional y técnica, a pesar del énfasis en el Plan 2021 y los llamados Megatec (véase Monje-Naranjo y Rodríguez-Clare, 2008). La institución central de las actividades de capacitación, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp), está bien administrado pero es muy limitado en sus operaciones. Tal como se detalla en el

capítulo 5 de esta publicación, el problema de fondo es que existe poca coordinación entre las destrezas y las habilidades requeridas por los sectores productivos emergentes y la formación que actualmente tienen los trabajadores que ingresan al mercado laboral. Hay serias fallas en la capacidad de formar y difundir destrezas productivas, no solo con la reserva existente de trabajadores sino también con la capacidad de entrenar a nuevas generaciones de trabajadores. Finalmente, hace falta una política para aprendices que permita flexibilizar los salarios para los trabajadores jóvenes e inexpertos que, a la vez, otorgue incentivos y las condiciones necesarias para que los empleadores se animen a invertir en la capacitación y el entrenamiento de sus empleados.

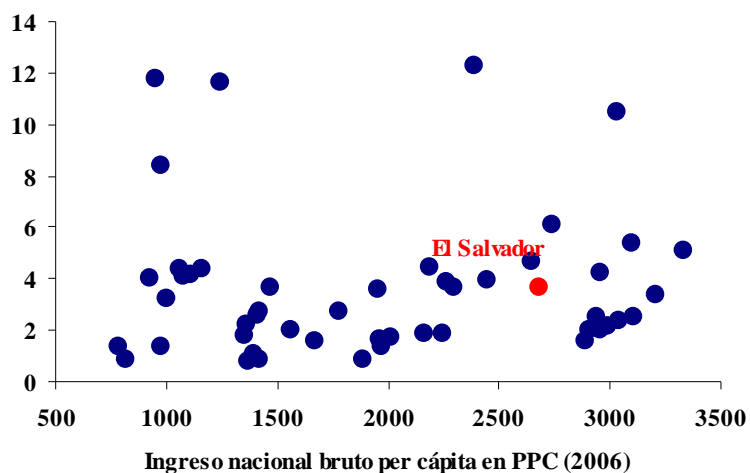
La salud

La salud es otro elemento que tiene un fuerte impacto en la formación del capital humano. Si bien El Salvador ha hecho importantes avances y compara favorablemente con el resto de los países de América Latina, aún quedan brechas importantes. La encuesta nacional de salud familiar de 2008 muestra claras señales de mejoras en el servicio de agua, la planificación familiar y la reducción de la fecundidad, así como mejoras en el control de la salud materno-infantil, la reducción en la mortalidad infantil y en la malnutrición. Pese a estas mejoras, hay brechas importantes en la cobertura de servicios en las zonas rurales, particularmente al este del país. Es importante reducir el alto nivel de anemia en los niños menores de 5 años, reducir la alta tasa de fecundidad de adolescentes y mejorar el servicio de atención al público, en particular, en lo que se refiere al tiempo de espera y la disponibilidad de medicamentos en hospitales y unidades de salud.

Gráfico 4.15
A. Gasto público en educación
(% del PIB)



B. Gasto público en salud (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (WDI, 2009).

Los problemas específicos al sector educación y salud en El Salvador así como las opciones de política se tratarán más adelante en los capítulos 6 y 7, respectivamente, de la presente publicación. En este capítulo, se destaca un aspecto crucial que guarda mucha relación con el escaso desempeño del capital humano: el gasto público en salud y educación en El Salvador es muy bajo. El gasto en salud fue de 4,4% del PIB en 2007, mientras que el gasto asignado a la educación fue 3% del PIB. Como muestra el Gráfico 4.15, están por debajo de la norma para los países de ingreso medio bajo. En el sector salud, la situación es aun más grave si se considera que 48,6% del gasto en salud corresponde al gasto del Instituto Salvadoreño de Seguro Social, el cual atiende únicamente al 12% de la población (Icefi, 2009). Si bien hay otros factores que contribuyen al desempeño del gasto en salud y educación, la incapacidad del Estado salvadoreño de recaudar suficientes recursos fiscales es una restricción que hace más compleja la tarea de dismantelar las restricciones más inmediatas al crecimiento, tales como la cantidad y la calidad del capital humano.

Resumen

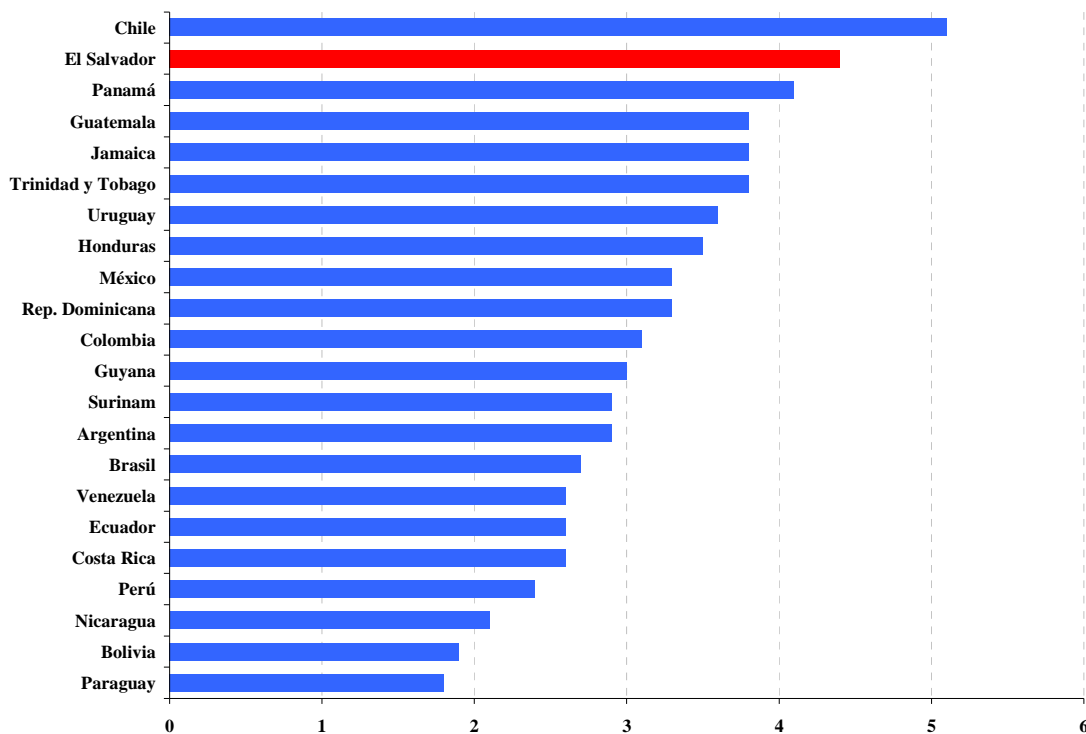
El Salvador tiene bajos niveles de capital humano, tanto por el nivel de escolaridad como por la calidad de la educación y la poca disponibilidad de entrenamiento laboral. Los bajos retornos marginales a la educación evidencian un problema en torno a la cantidad, medida por los bajos niveles de escolaridad así como a su calidad. Los bajos niveles de capital humano (en calidad y cantidad), especialmente a nivel terciario, pueden ser un serio impedimento para que El Salvador mejore su estructura productiva. Esto es de importancia fundamental, puesto que la falta de una fuerza laboral capacitada puede evitar una integración con nuevas ideas y tecnologías necesarias para seguir creciendo, como también puede restringir el descubrimiento de nuevos productos y mercados.

4.5 Problemas de infraestructura

Otro de los factores que explica estos bajos retornos a la inversión es la ausencia de una infraestructura adecuada. Los indicadores de la cobertura, la calidad y los precios son, en general, mejores que en otros

países centroamericanos y otros países con ingresos similares (véase el Gráfico 4.16). Sin embargo, hay importantes diferencias por sector, y existe, sobre todo, una necesidad de ampliar la cobertura eléctrica y la de caminos (véase el Gráfico 4.17). Para continuar creciendo, El Salvador requerirá mayor infraestructura en los sectores de transporte, energía y puertos. En efecto, la inversión en infraestructura es baja respecto del resto de los países latinoamericanos y está muy por debajo de los niveles de otros países emergentes.

Gráfico 4.16 Índice de calidad de infraestructura



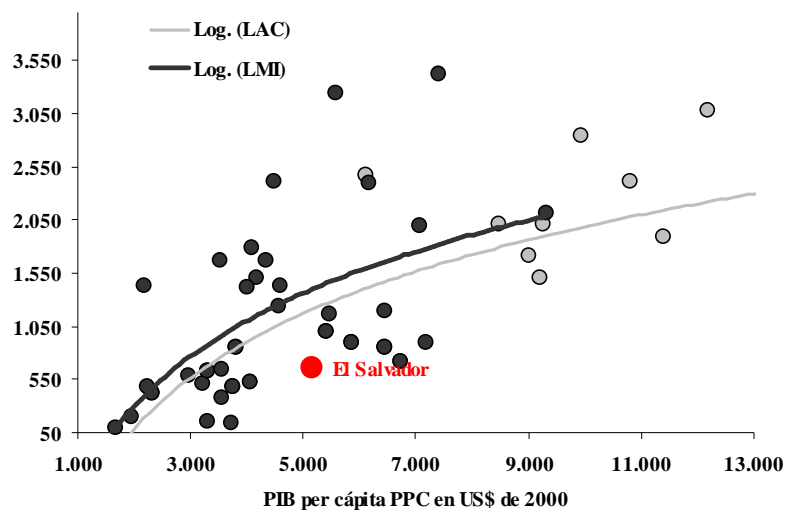
Fuente: Foro Económico Mundial (2007).

Según el Foro Económico Mundial (2007), si bien El Salvador se ubica en el segundo lugar en Latinoamérica en términos del desarrollo de su red vial, y tercero en términos de la calidad de la red de transporte, en el sector transporte existen cuellos de botella considerables. Por ejemplo, existen demoras importantes en la construcción de la carretera Longitudinal del Norte, por lo que los principales territorios del país no están integrados con el resto del país. Además, la densidad de la población del país es el mayor obstáculo para la operación eficaz de la red nacional de carreteras. Si esto se suma al vertiginoso crecimiento de vehículos, es fácil comprender que los desafíos que enfrentará El Salvador en el futuro serán la optimización de la infraestructura y la gestión de la demanda. Sin esto, las posibilidades de expandir los caminos son limitadas (Banco Mundial, 2005). Asimismo, si bien el costo del transporte es relativamente bajo (particularmente dados los subsidios para el sector), la calidad del servicio es pobre, en parte, debido a su alto nivel de informalidad. Esto genera costos indirectos elevados dada la inseguridad asociada con el mal servicio.

Con respecto al sector eléctrico, El Salvador es relativamente más eficiente que los otros países centroamericanos: tanto las pérdidas en sus líneas de transmisión como el número y la frecuencia de apagones son inferiores a los de sus países vecinos. Sin embargo, tal como se detalla en el capítulo 11, la capacidad de generación eléctrica ha mostrado un bajo crecimiento, en parte debido a una falta de claridad en el marco regulatorio. El Salvador ha dejado rezagadas importantes inversiones en la generación

hidroeléctrica, debido al subsidio generalizado en este sector, lo cual implica que el país depende de la generación a partir de derivados de petróleo. Ello conlleva, a su vez, una mayor vulnerabilidad de la economía. A mediano plazo, El Salvador deberá realizar mayores inversiones en el sector para garantizar un crecimiento económico continuo.

Gráfico 4.17 Consumo de electricidad per cápita
(kWh por persona, 2005)



Fuente: Banco Mundial (WDI).

En resumen, la infraestructura no es una restricción fundamental para el crecimiento. En un contexto de estrechez fiscal, es importante analizar la posibilidad de alianzas público-privadas para asegurar el financiamiento de la inversión necesaria (véase el capítulo 15).

4.6 La baja apropiabilidad

En las secciones anteriores se abordaron una serie de dificultades, tales como un capital humano insuficiente y una infraestructura inadecuada, posiblemente asociados a los bajos retornos a la inversión privada en El Salvador. Sin embargo, es posible que la inversión sea baja no solo por un problema de bajos retornos sociales sino porque, por diferentes motivos, los inversores no pueden apropiarse de los beneficios asociados a su inversión. Los motivos para una baja apropiabilidad pueden ser múltiples y van desde la falta de seguridad y la corrupción, la inseguridad sobre los derechos de propiedad o los impuestos excesivos hasta la existencia de externalidades que impiden que el empresario se apropie de los frutos de su inversión. En esta sección, se abordarán algunos de estos elementos que son obstáculos para El Salvador y pueden generar restricciones importantes para la inversión y el crecimiento. En particular, la criminalidad y la violencia; la debilidad institucional; el autodescubrimiento; y las fallas de coordinación e información.

El crimen y la violencia son restricciones fundamentales para el crecimiento

De todos los obstáculos para el desarrollo de las empresas identificados por los empresarios consultados en la encuesta de Clima de Inversión, los de delito, robo y desorden se ubican en primer lugar (véase el Gráfico 4.9 presentado anteriormente). En la última encuesta realizada en El Salvador en 2006, el 47,5% de los empresarios consultados reportó que su empresa había sufrido pérdidas por robos, asaltos o vandalismo durante el último año. Esta cifra es la más alta en América Latina (véase el Cuadro 4.1). La encuesta

también indica que si bien la mayor parte de los incidentes se reportan a la policía, solo el 4,7% de los incidentes reportados son resueltos, una de las tasas más bajas de la región. En Honduras, Nicaragua, Brasil, Chile, Ecuador y Perú, se resolvió más del 10% de los incidentes reportados. Del mismo modo, el 32% de los encuestados en el último Latinobarómetro (2007) previo a la crisis internacional respondió que el problema de la delincuencia y la seguridad pública es el más importante del país.

Desafortunadamente, los problemas de seguridad y violencia en El Salvador no se restringen a los robos, los asaltos y el vandalismo. El Salvador es uno de los países con mayor incidencia de homicidios en América Latina. Pese a que la incidencia de homicidios disminuyó en 2007 y 2008, el país registró un incremento en la tasa de homicidios en enero y febrero de 2009. Tal como se detalla en el capítulo 16, existen buenos ejemplos en esta materia, tanto a nivel internacional como nacional, que pueden servir de base para políticas que apuntan a enfrentar el problema de la inseguridad.

Cuadro 4.1 Delincuencia y robo
(% sobre el total de empresas de cada país)

	En el último año ha sufrido pérdidas debido a un robo, asalto, vandalismo.		Pérdidas debido a robo, asalto o vandalismo como porcentaje de las ventas
	Sí	No	
El Salvador	47,5	51,8	6,4
Chile	45,4	54,6	2,9
Honduras	39,6	60,3	3,5
Argentina	38,7	60,7	4,0
Uruguay	38,6	61,4	3,6
Ecuador	32,5	67,4	5,2
Paraguay	31,1	68,9	3,0
Guatemala	30,7	69,1	10,3
Bolivia	30,0	70,0	3,8
Perú	26,5	73,4	
Nicaragua	24,3	75,7	7,0
Colombia	23,9	75,5	3,1
Panamá	23,4	76,1	4,4
México	23,0	76,8	8,5
Venezuela	21,5	78,5	13,5
América Central	29,6	70,3	5,1
América Latina	29,3	70,4	5,3

Fuente: Banco Mundial (Enterprise Survey 2006).

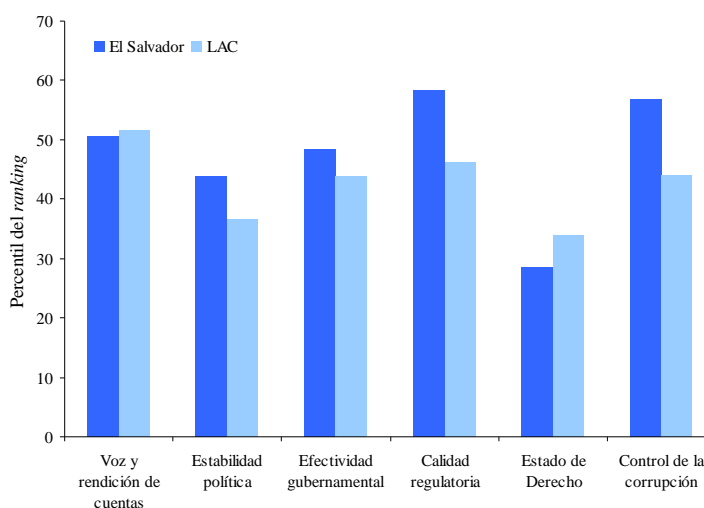
Debilidad institucional

La debilidad institucional en El Salvador se asocia a las instituciones políticas y, en particular, a la polarización de los partidos políticos, con creces la más alta del hemisferio. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 4.9, la inestabilidad política es uno de los obstáculos para el desarrollo identificados por los empresarios. Es interesante que en un país en el que un solo partido político ha dominado durante los últimos 20 años, los empresarios salvadoreños hayan identificado la inestabilidad política como uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de sus negocios. Puede decirse que esta percepción estaba relacionada con la probabilidad de una alternancia en el poder que, conjuntamente con la fuerte polarización política existente, podía suscitar dudas en los empresarios sobre la permanencia de las reglas del juego. En países como Brasil o Uruguay, la llegada de la izquierda al poder, lejos de confirmar estos temores, los

despejó al comprobarse que los nuevos gobiernos no echaban por la borda las buenas acciones realizadas por los gobiernos anteriores, sino que construían sobre lo construido. En la actualidad, El Salvador tiene la oportunidad de pasar por un proceso similar, el cual podría reducir la incertidumbre de los empresarios en lo que atañe a las reglas del juego y, por ende, la apropiabilidad de sus inversiones.

Finalmente, el Gráfico 4.18 presenta seis indicadores de gobernabilidad desarrollados por Kaufmann *et al.* (2008) para El Salvador y el resto de los países de Latinoamérica. Si bien El Salvador está mejor calificado que el promedio de los países en Latinoamérica para la mayoría de los indicadores, la reciente encuesta muestra un desempeño por debajo del promedio con respecto al Estado de Derecho. Cabe destacar, además, que este indicador ha empeorado en los últimos cuatro años, bajando del percentil 40 al percentil 28.

Gráfico 4.18 Indicadores de gobernabilidad, El Salvador y LAC



Fuente: Kaufmann *et al.* (2008).

Emergencia e innovación de nuevos sectores exportadores

Contrariamente a una opinión bastante difundida, El Salvador no acusa un déficit de nuevos emprendimientos (o de autodescubrimiento⁴, como dirían Hausmann y Rodrik, 2003). Tal como se detalla en el capítulo 9, el número de nuevas exportaciones desde mediados de la década de los noventa hasta la fecha, y las tasas de crecimiento de varias de ellas ha sido bastante significativo⁵. El Salvador ha mostrado dinamismo en cuanto a la aparición de nuevos sectores exportadores, aunque no con la velocidad requerida para compensar la caída de exportaciones tradicionales y de la maquila textil (cuyo principal competidor es China, debido a la firma del Acuerdo Multifibras).

Fallas de coordinación e información

Como se mencionó anteriormente, otras posibles fallas de mercado asociadas a los problemas de coordinación pueden constituir un obstáculo particularmente serio, al menos en comparación con otros países de similar grado de desarrollo. Este es un problema fundamental en El Salvador.

⁴ El término se asocia al hecho de que el empresario está “descubriendo” algo sobre las ventajas comparativas de su propio país.

⁵ Del mismo modo, tanto Zegarra (2008) como Monge-Naranjo y Rodríguez-Clare (2008) rechazan la conclusión de que la falta de diversificación constituye un problema para El Salvador.

El Estado debe ayudar a resolver los problemas de coordinación, por ejemplo, propiciando la capacitación de la mano de obra especializada y las carreras universitarias que contribuyan a atraer empresas hacia nuevos sectores más modernos. Tal como se detalla en el capítulo 9, hay poca cohesión y coordinación entre las políticas que promueven la productividad a través del avance tecnológico y aquellas que tienen el objetivo de formar destrezas y habilidades para la mano de obra. Por ejemplo, si bien Proesa se especializa en atraer empresas extranjeras en los sectores de la electrónica, la aeronáutica, el *software*, la industria automotriz, etc., el impacto es limitado, en parte, por las fallas en la capacitación que provee Insaforp (Monje-Naranjo y Rodríguez-Clare, 2008). Una de las principales debilidades del esquema de Insaforp radica en el hecho de que una empresa no puede recibir capacitación financiada por el sistema que implique un costo superior a su contribución a Insaforp, lo cual limita las posibilidades de acudir a dicha instancia por parte de empresas nuevas que requieren capacitar a cuadros técnicos o a mano de obra calificada en áreas que muchas veces exigen tecnología innovadora o de punta (véase los capítulos 5 y 9). Del mismo modo, si bien existe la intención de fortalecer a los sectores de la alimentación y la agroindustria, hay poca capacidad para formar a expertos en la materia en las universidades, como también para un instituto de investigación y tecnología en alimentos que brinde capacitación en la calidad y trabaje conjuntamente con las empresas. Además, aún no existe un *cluster* que articule a los diferentes actores asociados al sector alimenticio (Monje-Naranjo y Rodríguez-Clare, 2008). El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) ha empezado a desarrollar una política interesante de investigación y de transferencia de tecnología agrícola. Este es un esfuerzo que bien vale la pena continuar apoyando. Sin embargo, cabe destacar la ausencia de un agente que proteja el patrimonio fitosanitario del país, impida la propagación de plagas y certifique la inocuidad alimentaria de los productos exportables. Este es un bien público sectorial indispensable para el éxito de las exportaciones de alimentos que podría realizar CENTA, pero que, en el futuro, deberá realizar un ente que solo tenga ese objetivo y que probablemente dependa del Ministerio de Agricultura.

Asimismo, hoy en día, la colaboración universidad-empresas así como el entrenamiento y la disponibilidad de ingenieros están rezagados y no facilitan la atracción de sectores más productivos. La experiencia de países que han tenido éxito en promover tecnologías innovadoras muestra que la interacción estrecha entre las agencias de gobierno, las universidades y el sector privado ha sido crucial para el desarrollo tecnológico, ya que ha facilitado la cooperación para la investigación y la difusión de tecnología toda vez que ha aumentado el retorno neto esperado de las actividades de IED. Convencionalmente se considera que la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica estuvieron entre los principales motores que contribuyeron al desarrollo de la industria del *software* en ese país⁶. Aunque los costos de la mano de obra costarricense son más altos que los de sus vecinos resultan más que compensados por una productividad más elevada. Igualmente, el éxito de la industria chilena de exportación de frutas ha estado estrechamente asociado con sus políticas de innovación que han consolidado las ventajas comparativas naturales de Chile para el cultivo de ciertos productos agrícolas. Tanto en el caso de la industria electrónica de Costa Rica como del sector frutícola en Chile, la coordinación entre las políticas de IED y las que aseguraron una fuerza de trabajo preparada han resultado claves para beneficiarse del acervo mundial de conocimientos y ayudar a crear nuevas áreas de ventajas comparativas.

⁶ La atracción de Intel y de otras empresas intensivas en tecnología no fueron casos aislados sino el resultado de un esfuerzo sistemático que incluyó incentivos financieros y no financieros para el desarrollo de zonas francas, que en muchos aspectos no difirieron demasiado de los incentivos ofrecidos por otros países en la región, como El Salvador, sino más bien incluyeron un elemento diferenciador clave para la atracción de IED intensiva en tecnología: la calidad de la fuerza laboral y de las instituciones tecnológicas de Costa Rica.

4.7 Otros factores menos limitantes

Al principio de este capítulo se identificó un factor que no está entre las restricciones más limitantes al crecimiento en El Salvador: el financiamiento. Existe igualmente otra serie de factores que se pueden descartar como restricciones importantes:

La inestabilidad macro

Cuando El Salvador adoptó oficialmente el dólar americano como moneda de curso legal, logró consagrar un clima de estabilidad macroeconómica propicia para el crecimiento. Esta política fue complementada por la apertura comercial, consolidada por la entrada al GATT, la OMC y el DR-CAFTA, así como los acuerdos comerciales con México, Canadá, Chile, Estados Unidos y la Unión Europea. Asimismo, la libertad de entrada de capitales y la ausencia de restricciones para la IED consolida la integración comercial y financiera. El país optó por ponerse una camisa de fuerza, obligándose a implementar políticas que condujeran al crecimiento de la productividad. Pese a su buen desempeño macroeconómico, existen en la actualidad importantes retos debido a la crisis financiera internacional (véase el capítulo 1). Sin embargo, resulta difícil concluir que El Salvador no ha crecido durante los últimos 20 años por una falta de estabilidad macroeconómica.

Impuestos y subsidios excesivos

Los impuestos excesivos son otra forma en la que se pondría potencialmente en riesgo la apropiabilidad de los beneficios de la inversión por parte de los empresarios desalentando, de esta manera, la inversión. En El Salvador, sin embargo, las tasas impositivas son relativamente bajas y la administración tributaria no es muy complicada, comparada con otros países latinoamericanos. Todo lo contrario: se puede afirmar que los incentivos fiscales y las tasas relativamente bajas han servido para atraer inversión. No obstante ello, cabe resaltar los costos que ha comportado esta política. El sistema tributario discrimina a favor de la maquila, que recibe amplias excepciones y distorsiona los incentivos como probablemente afecta al resto del sector manufacturero. Del mismo modo, en lo que atañe a los subsidios, existe abundante evidencia de que estos están mal diseñados para proteger a la población más pobre con un costo fiscal muy elevado (véase el capítulo 3). La insuficiencia de recursos es responsable de la poca capacidad del Estado de proveer una buena educación, una buena infraestructura y buena seguridad. Por lo tanto, el problema tributario, abordado en el capítulo 2, está entre las restricciones más inmediatas que frenan el crecimiento en el país.

Corrupción

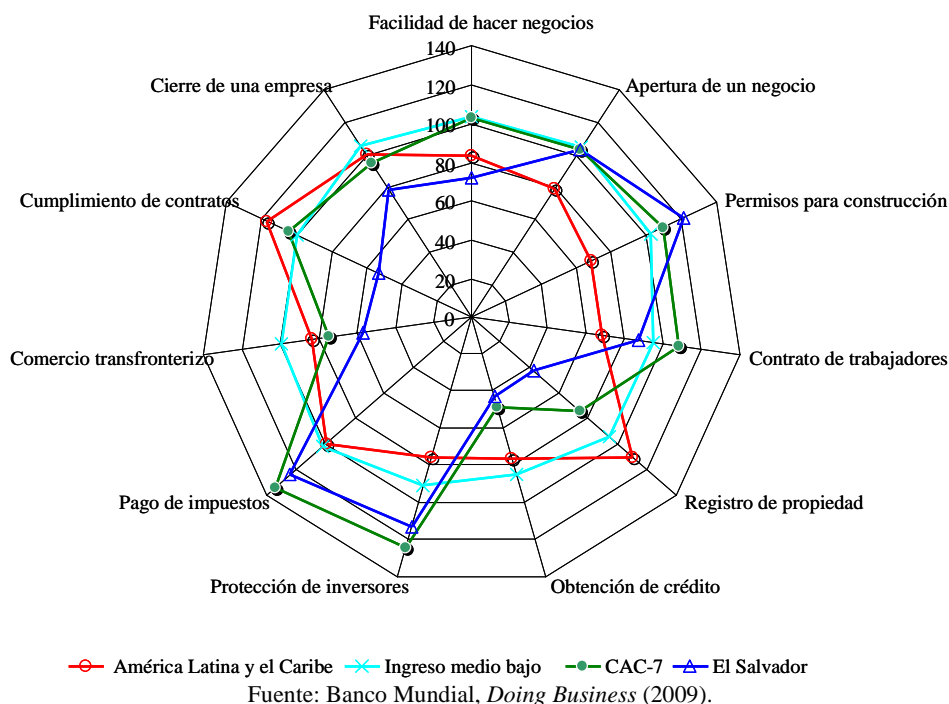
El Índice de Percepción de Corrupción de *Transparency International* ubica a El Salvador como uno de los países menos corruptos de América Latina, segundo en Centroamérica después de Costa Rica. La encuesta empresarial del Foro Económico Mundial (2008) encuentra que un 10% de las empresas ven la corrupción como uno de los obstáculos más importantes al crecimiento. Sin embargo, la cifra comparable en el resto de América Latina es del 13%. Según la encuesta de empresas del Banco Mundial (2006), las empresas reportan que se requieren pagos informales de alrededor del 1,5% del valor del contrato para asegurar un contrato con el Gobierno, lo cual es comparable a otros países de la región. Al parecer, la corrupción es un obstáculo mayor para las empresas grandes. La encuesta empresarial indica que el 51% de las empresas grandes considera que la corrupción es un obstáculo importante para sus operaciones y el crecimiento. El 45% de las empresas grandes reporta que es necesario hacer pagos informales, comparado con el 24% de empresas grandes en el resto de América Latina y el 31% de empresas pequeñas en El Salvador. Sin

embargo, a pesar de que la corrupción no es baja en El Salvador, es difícil concluir que sea el factor más limitante para el crecimiento, particularmente cuando se compara con otros países de la región que tienen mayores niveles de corrupción.

Trabas burocráticas

Según la encuesta de *Doing Business* realizada cada año por el Banco Mundial, El Salvador es el país centroamericano con mayor facilidad para la conducción de negocios y se ubica en quinto lugar en Latinoamérica. Se ha logrado mejorar el clima de negocios a través de la simplificación de procesos y la mejora del intercambio electrónico de datos entre las oficinas públicas, lo que se traduce en menos trabas para el sector privado. En el área del comercio transfronterizo, el país estableció un sistema de inspecciones basado en la gestión de riesgos; mejoró los procedimientos portuarios y redujo la cantidad de documentos necesarios para realizar transacciones internacionales. No obstante ello, hubo un deterioro reciente en la facilidad de pagar impuestos y en la protección de inversores, comparado con años anteriores y con otros países latinoamericanos de ingresos similares (véase el Gráfico 4.19). El país debe continuar impulsando la Ley de quiebras, particularmente dada la crisis internacional que se prevé provocará mayores tensiones en algunas empresas, si no se tiene un orden jurídico claro.

Gráfico 4.19



Geografía y Desastres Naturales

En algunos países, la localización geográfica representa una importante restricción que reduce los retornos a la inversión. Es el caso, por ejemplo, de ciertos países que están muy alejados de los principales mercados para sus productos o de ciertos países que no tienen salida al mar. Lejos de ser un punto débil, la geografía en el caso de El Salvador constituye una ventaja. En combinación con los varios tratados de libre comercio, la localización geográfica de El Salvador ofrece excelentes oportunidades para atraer inversión extranjera directa. Por otro lado, una excepción importante es que El Salvador está en una zona susceptible a

terremotos, huracanes e inundaciones que puede reducir el retorno esperado de una inversión. En este sentido, tal como lo señala Vergara (2008), es importante aplicar un enfoque integrado para la prevención y la mitigación de desastres, que incluya la dotación de recursos suficientes al Fondo de Reservas (Fopromid).

4.8 Las restricciones tras las restricciones

En este capítulo se ha utilizado la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento de Hausmann *et al.* (2005) para identificar las restricciones más importantes al crecimiento en El Salvador: capital humano inadecuado, algunos aspectos de infraestructura, en particular, el transporte y la energía así como las cuestiones relacionadas con la baja apropiabilidad. Cabe destacar la falta de seguridad, la debilidad institucional política y las fallas de coordinación entre las políticas que promueven la productividad a través del avance tecnológico y aquellas que tienen el objetivo de formar destrezas y habilidades para la mano de obra. En los capítulos que siguen, se abordarán varios de estos temas en más detalle, presentando tanto diagnósticos detallados como opciones de política.

Sin embargo, en cierta medida, la resolución de los problemas de estos diferentes sectores no radica al interior de los mismos. En la mayoría de los casos, resolver estos problemas requiere de recursos fiscales adicionales. En este sentido, la incapacidad de generar suficientes recursos fiscales se convierte en una restricción más profunda para el crecimiento, una verdadera restricción. Por este motivo, en la primera parte de esta publicación, se abordaron las opciones de política para abrir el espacio fiscal en el contexto de crisis, tanto desde el punto de vista de los ingresos como del gasto, incluyendo la necesidad de abandonar los subsidios generalizados existentes de importancia fundamental en El Salvador (véase los capítulos 2 y 3).

Sin los recursos suficientes, el Estado no puede gastar lo necesario en bienes públicos que aumenten la productividad del sector privado, tales como la educación, la infraestructura, la seguridad o las iniciativas que permitan fomentar la innovación y la productividad. Para lograr este objetivo se requerirá de una mayor apertura al diálogo político, reto fundamental para el Gobierno de El Salvador.

Referencias bibliográficas

Ashraf, N., Aycinena, D., Martínez, C. y Yang, D. 2009. "Remittances and the Problem of Control: A Field Experiment Among Migrants from El Salvador". Manuscrito no publicado, University of Michigan.

Banco Mundial. 2005. "Provisión de Servicios de Infraestructura en El Salvador: combatiendo la Pobreza, Reanudando el Crecimiento." El Salvador: desarrollos económicos recientes en infraestructura- Informe Estratégico (REDI-SR). Washington, DC: Banco Mundial.

_____. 2006. World Business Environment Survey. <http://www.enterprisesurveys.org/>

_____. 2007. *Doing Business 2007. How to reform.* Washington, DC: Banco Mundial.

_____. 2009. *Doing Business 2009.* Washington, DC.

<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=62>

Bils, M. y Klenow, P. 2000. "Does Schooling Cause Growth?" *American Economic Review*, 90 (5), pp. 1160-1183.

Bratsberg, B. y Terrel, D. 2002. "School Quality and Returns to Education of US Immigrants". *Economic Inquiry*, 20 (2), pp. 177-198.

- Foro Económico Mundial. 2007. "Global Competitiveness Report 2007-2008".
http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2007/gcr2007_rankings.pdf
- _____. 2008. "Global Competitiveness Report 2008-2009".
<http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>
- Hausmann, R. 2007. "Growth and Competitiveness in Latin America and Caribbean: Identifying the Most Restrictive Obstacles". Foro Anual de Lacea 2007.
- Hausmann R.; Rodrik, D. y Velasco, A. 2005. "Growth Diagnostics". John F. Kennedy School of Government. Manuscrito no publicado, Harvard University.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2003. "Economic Development as Self-Discovery". *Journal of Development Economics*, diciembre 2003, Vol. 72, No. 2, pp. 603-633.
- _____. 2005. "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador". *Economia: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 6(1), Fall 2005, 43-102.
- Icefi. 2009. "Equidad fiscal en El Salvador: Análisis de la incidencia de la política fiscal en 2006". Documento preparado para el BID. Manuscrito no publicado.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2008. "Governance Matters: Governance Indicators for 1996-2007". Washington, DC: Banco Mundial. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Klinger, B. y Lederman, D. 2004. "Discovery and development: an empirical exploration of "new" products". Policy Research Working Paper Series 3450. Washington, DC: Banco Mundial.
- Latinobarómetro, 2007, <http://www.latinobarometro.org/>
- Levy-Yeyati, E. Stein, E. y Daude, C. 2004. "The FTAA and the Location of Foreign Direct Investment". In *Integrating the Americas*. A. Estavadeordal, D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco (Eds). Cambridge, Massachusetts: Harvard University / DRCLAC.
- Monje-Naranjo, A. y Rodríguez-Clare, A. 2008. "Crecimiento Económico en El Salvador" Documento de la Estrategia Económica de Fusades.
<http://www.fusades.org/index.php?cat=1009&lang=es&title=Estrategias%20Económicas>
- Navajas, F. y Artana, D. 2008. Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador. Fusades. Serie de estudios de base para documento de estrategia económica 2009-2013.
- Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe, OREALC. 2008. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: OREALC.
- Rajan, R. y Zingales, L. 1998. "Financial Dependence and Growth". *American Economic Review* 88, pp. 559-586.

- Vergara, R. 2008. “Fondo de Reservas para Desastres Naturales: el caso de El Salvador”. Manuscrito no publicado. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Yang, D. 2009. “Migration, Remittances, and Economic Development: A Literature Review and Policy Recommendations for El Salvador.” Preparado para el el Diálogo de Políticas del BID con El Salvador. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Viollaz, M. 2009. “Diagnóstico del mercado laboral de El Salvador”. Unidad de Mercados Laborales. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zegarra, L.; Rodríguez, M. y Acevedo, C. 2007. “Competitiveness and Growth in Latin America Country Case: El Salvador”. IDB Research Project CID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	iii
Introducción.....	v
Parte I. Enfrentando la crisis.....	1
Capítulo 1 Impacto de la crisis internacional en El Salvador	3
Capítulo 2 Los desafíos de los ingresos fiscales en El Salvador.....	29
Capítulo 3 El gasto público.....	57
Parte II. Diagnóstico de crecimiento.....	83
Capítulo 4 Diagnóstico de crecimiento en El Salvador.....	85
Parte III. Desarrollo del capital humano.....	115
Capítulo 5 Mercados laborales en El Salvador.....	117
Capítulo 6 Estrategia para la educación en El Salvador.....	139
Capítulo 7 El sector salud de El Salvador: retos y oportunidades 2009-2014.....	169
Capítulo 8 Protección social en El Salvador.....	199
Parte IV. Productividad y competitividad.....	235
Capítulo 9 Políticas industriales en El Salvador.....	237
Capítulo 10 La agricultura de El Salvador: restricciones y oportunidades para un crecimiento más sostenible.....	273
Capítulo 11 Comercio e integración.....	307
Parte V. Infraestructura.....	341
Capítulo 12 Desafíos y opciones para el desarrollo del sector eléctrico	343
Capítulo 13 Agua potable y saneamiento.....	371
Capítulo 14 El sector vivienda en El Salvador.....	391
Capítulo 15 Consideraciones para el desarrollo de las Alianzas Público-Privadas en El Salvador	413
Capítulo 16 El sector transporte de El Salvador.....	449
Parte VI. Fortalecimiento de las instituciones.....	473
Capítulo 17 Seguridad pública y ciudadana asumida como un Pacto de Estado.....	475
Capítulo 18 La descentralización en El Salvador: retos y oportunidades.....	511
Capítulo 19 El proceso de elaboración de las políticas en El Salvador.....	541
Capítulo 20 Polarización de los partidos políticos.....	583