77 mayo-junio 2002

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) El Salvador

¿Navegamos en dirección correcta?

Roberto Rubio-Fabián

Aquí, como en muchas otras partes, es casi una tradición "celebrar los cumpleaños gubernamentales" con una evaluación de su desempeño. Acaban de cumplirse los tres años del presente gobierno, y la mayoría de sus evaluaciones se han focalizado en sus resultados o en su comportamiento ante determinados problemas. Aunque esto es importante, nos parece que las evaluaciones deben ir más allá, y deben saber evaluar también las estrategias que siguen y orientan sus resultados y comportamientos.

En efecto, las evaluaciones no sólo deben referirse a lo que el gobierno ha hecho o dejado de hacer, o a la manera como ha encarado determinadas problemáticas, sino también al rumbo que le está dando al país, es decir a la estrategia que está impulsando. Así por ejemplo, el desempeño de un plan de navegación de un barco no se debe evaluar solamente por el comportamiento de la tripulación o del capitán, por su capacidad de reacción frente a las tormentas, o solamente por el avance que lleva dicho barco hacia su destino, sino también por el destino mismo que se ha fijado. El barco podrá tener un buen desempeño en su travesía, pero podrá haber escogido un inadecuado destino. Los avances de la ruta podrán ser bien valorados, pero su rumbo podrá ser equivocado.

Por tanto, en este artículo será necesario responder a tres preguntas. En primer lugar: ¿el presente gobierno tiene rumbo?. En segundo lugar: ¿cuáles son las características que presenta dicho rumbo en el actual gobierno?. En tercer lugar: ¿es o no adecuado el rumbo, navegamos en la dirección correcta?

¿Tiene rumbo el presente gobierno? Se ha dicho con frecuencia que este gobierno no lo tiene. Me parece, sin embargo, que esta afirmación no es tan certera. De hecho, el gobierno actual sí tiene un camino definido, y tiene

En este número:

El agro salvadoreño: Evaluación de tres años de gobierno
René Rivera Magaña p. 9

Desarrollo local y descentralización del Estado. Tres años de administración Flores
Alberto Enríquez Villacorta
Marcos Rodríguez p. 24

Posición del CIDAR frente al TLC Centroamérica-Estados Unidos de América p. 40

Notifunde p. 42

cierta claridad sobre el mismo. Otra cosa, es que podamos o no estar de acuerdo con él, es decir, si consideramos que ese rumbo o estrategia es o no la adecuada (a nuestro entender no lo es, y la sustentación de esta afirmación es lo que se proponen las presentes notas)

La tesis de partida que sustenta nuestra respuesta afirmativa a la primera pregunta es que los últimos gobiernos de ARENA han venido impulsando una Estrategia de Inserción Externa (EIE), donde, como lo hemos mencionado en otra oportunidad, "el acceso a los mercados de los países del Norte, los TLCs, la apertura comercial, la captación de inversión externa, etc, han venido siendo presentadas como la única y exclusiva ruta que nos conducirá al desarrollo. En consonancia con ello, las prioridades y esfuerzos nacionales están prácticamente orientados a ser externamente atractivos y competitivos...".[1]

De hecho, el gobierno actual sí tiene un camino definido, y tiene cierta claridad sobre el mismo. Otra cosa, es que podamos o no estar de acuerdo con él, es decir, si consideramos que ese rumbo o estrategia es o no la adecuada

Dicha estrategia de inserción se comenzó a gestar a principios de los 90, durante el gobierno de Alfredo Cristiani. Sin embargo, a pesar de ciertos esfuerzos concentrados en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la promoción de exportaciones no tradicionales, su avance fue limitado; debido, en buena medida, a que este gobierno tuvo que lidiar más con los procesos de reconstrucción de post-guerra y los Acuerdos de Paz, de cara al logro de cierta estabilidad social, macroeconómica y política.

Posteriormente le tocó el turno al gobierno de Calderón Sol. En este gobierno, que se inauguró con el lema de convertir a El Salvador en "una sola zona franca", se dieron importantes avances en el marco de la EIE, sobre todo en materia de desarrollo de la industria maquilera e impulso a los procesos de negociación de acuerdos comerciales (con México, por ejemplo). Sin embargo, hay que destacar que aunque el avance de ésta fue mayor que en el gobierno precedente, todavía fue relativamente limitado.

Ello se debió, en gran medida, a que durante el gobierno de Calderón Sol buena parte de los esfuerzos se concentraron en asegurar la consolidación de las reformas económicas, emprendidas por el gobierno anterior, e iniciar otras reformas internas similares (por ejemplo las llamadas reformas de segunda generación o reformas en el sector de servicios como la distribución de la electricidad y las telecomunicaciones). Al mismo tiempo, buena parte de los esfuerzos del gobierno de Calderón Sol se focalizaron en asegurar otros aspectos internos, relacionados al mantenimiento de la estabilidad macro monetaria-financiera, como a la estabilidad socio-política relacionada con los Acuerdos de Paz. Asimismo, instrumentos claves de la política económica necesarios al desarrollo de la EIE, recogidos en la propuesta hecha en 1995 por el Ministro de Hacienda: Enrique Hinds (arancel cero, la dolarización y el aumento del IVA), no tuvieron en

su momento la correlación de fuerzas necesarias para llevarse a cabo. Todos estos factores le dejaron al Gobierno de Calderón Sol poco espacio para avocarse con fuerza al impulso de una EIE.

Pero una vez efectuadas las principales reformas de ajuste estructural, asegurada cierta estabilidad macro monetaria-financiera, y desactivadas las más importantes resistencias políticas, estaban dadas las condiciones para que el presente gobierno de Flores le diera un notorio impulso a la EIE y concentrara en ella sus principales esfuerzos y prioridades. En efecto, luego de cierta holgura en materia de estabilidad social (la conflictividad social, por varias razones que no viene al caso analizar acá, se fue restringiendo a esporádicas manifestaciones de calle con poca participación), de cierto control y predominio político a través de una aberrante e impresentable alianza de derecha ARENA-PCN (facilitado por el proceso de auto deterioro del principal partido de oposición, el FMLN), y de haberse logrado cierta estabilidad macro-monetaria-financiera (gran acumulación de reservas internacionales, control del tipo de cambio, control inflacionario, etc.), el presente gobierno podía asumir y empujar con mayor fuerza la EIE, tal como lo está haciendo actualmente.

Ciertamente, no cabe duda que la principal apuesta del actual gobierno, como teóricamente la fue en los dos anteriores, es el impulso de aquella EIE. Pero a diferencia de los precedentes gobiernos, tampoco cabe duda que el actual está reportando los mayores y más estratégicos avances en la misma. Es decir, que no sólo tiene un rumbo sino que está avanzando aceleradamente.

¿Cuáles son las características del rumbo o de ese avance en la EIE de nuestra economía? Por un lado, encontramos un conjunto de acciones "hacia fuera", dentro de las que destacan la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC). Aunque los procesos de negociación comercial comenzaron antes del presente gobierno, es en éste donde prácticamente se han firmado todos los TLC. No es por causalidad que durante el gobierno del Presidente Flores se hayan firmado los TLC con México, República Dominicana, Chile, Panamá, y posiblemente se vayan a firmar los próximos más importantes, es decir con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, nunca como en otros gobiernos se había tenido una política comercial externa tan dinámica y agresiva: reestructuración del servicio externo en función de actividades comerciales, ampliación y potenciación de servicios consulares en los Estados Unidos, una impresionante cantidad de misiones comerciales emprendidas por funcionarios públicos (encabezadas por el mismo Presidente y Vice-Presidente de la República), múltiples reuniones externas con grupos de inversionistas, importantes acciones de "lobby" de cara a temas migratorios en los Estados Unidos, papel activo y cierto liderazgo de cara a la integración comercial en la región centroamericana,

No cabe duda que la principal apuesta del actual gobierno, como teóricamente la fue en los dos anteriores, es el impulso de aquella EIE

activa participación presidencial en Cumbres Mundiales, etc.

También, tal agresividad en el impulso de la estrategia de inserción externa se ha venido manifestando en la implementación de otro conjunto de acciones "hacia adentro" que tienen como objeto crear las condiciones internas que faciliten el impulso de aquélla. Se trata de colocar o adaptar las estructuras e instituciones en función de esa estrategia. No es casual pues que el país suela presentarse dentro de los primeros lugares en el ranking de las economías más abiertas del continente (a tal grado que falta poco para que éste se pretenda elevarlo al grado de "orgullo nacional"). Dentro de las acciones "hacia adentro" más relevantes podemos mencionar las siguientes: la eliminación de la política monetaria y la dolarización, los importantes esfuerzos gubernamentales en favorecer la ampliación del techo industrial para la maquila y crear condiciones legales para facilitar su instalación y funcionamiento, la fuerte expansión del gasto público en conectividad y desarrollo de una infraestructura funcional al flujo del comercio internacional, la reorientación de varias instituciones estatales o gubernamentales de cara al comercio externo, especialmente de la Presidencia, Vice-Presidencia, Relaciones Exteriores, y sobre todo, del Ministerio de Economía (que con su práctico abandono de las políticas sectoriales y su excesiva priorización de las políticas comerciales funciona más como un Ministerio de Comercio Exterior).

En esta estrategia de inserción externa en pleno vuelo, ya no es la política monetaria la que dirige el resto de la política económica (como lo fue en los gobiernos anteriores). Hoy, es sobre todo la política comercial externa la que toma el relevo

En esta estrategia de inserción externa en pleno vuelo, ya no es la política monetaria la que dirige el resto de la política económica (como lo fue en los gobiernos anteriores). Hoy, es sobre todo la política comercial externa la que toma el relevo: la política fiscal, la financiera, la del gasto público, la educativa, la política exterior, la de empleo, etc., se ponen más bien en función de los objetivos trazados por la política comercial, o más bien dicho, de los de la estrategia de inserción externa. Habría que señalar también que las reformas estatales administrativas, institucionales y legales, llevadas a cabo en los últimos años, tienden a estar articuladas a tal estrategia. En fin, no sólo se trata de tener rumbo sino de colocar al país en función del mismo. De ahí la importancia de valorar la calidad de dicho rumbo, de su pertinencia o no, de preguntarnos en este tercer aniversario gubernamental si se está llevando al país por la dirección correcta.

¿Navegamos en la dirección correcta, nos están llevando por buen rumbo? Nuestra respuesta es no, y la sustentación de esta respuesta es lo que ocupa las notas finales del presente artículo.

Con ello no estamos afirmando que estamos en contra de las estrategias de inserción externa. Al contrario, creemos que éstas son importantes y necesarias para el logro de procesos de desarrollo, que hay que hacer esfuerzos para acceder a los mercados internacionales, que hay que tener una

política agresiva de consolidación del sector exportador, que hay que contar con acciones de atracción de la inversión externa, que hay que buscar acuerdos comerciales con otros países o regiones que beneficien a nuestros pueblos, que hay que ser competitivos, etc. Por tanto, debe quedar claro que lo que ponemos en cuestión es la manera cómo se está llevando a cabo tal estrategia de inserción, así como los contenidos que asumen sus políticas y acciones.

De manera general podemos decir que los principales errores de la actual estrategia de inserción externa se encuentran no sólo en el excesivo y desproporcional peso que ha adquirido ésta en el quehacer gubernamental, sino, y sobre todo, en su carácter absoluto y lineal. Como ya lo hemos anotado "A lo que queremos llamar la atención no sólo es al excesivo peso dado a las estrategias de inserción externa, sino, por un lado, el que éstas se estén impulsando en detrimento de los necesarios esfuerzos de desarrollo "hacia adentro", y por otro lado, a la incapacidad de articularlas a una estrategia de desarrollo nacional"[2]

Así, en esta estrategia de inserción, el comercio, tal como lo hemos reiteradamente criticado, se ha convertido en un fin y no en medio para el desarrollo

En efecto, es ese carácter absolutista y lineal lo que lleva a las estrategias de inserción externa a convertirse en valor absoluto y supremo, y a la que el resto de las estrategias, políticas o acciones deben someterse. Así, en esta estrategia de inserción, el comercio, tal como lo hemos reiteradamente criticado, se ha convertido en un fin y no en medio para el desarrollo. Las estrategias nacionales de desarrollo son marginadas o anuladas, la política económica se somete y simplifica a las políticas comerciales, los Estados Nacionales ceden o hipotecan sus potestades a las leyes y normas de los mercados internacionales, etc. "En efecto, por un lado, las estrategias de inserción externa marginan erróneamente todos aquellos sectores o actividades que no estén directamente vinculadas a ella. De ahí el abandono del agro, de la industria manufacturera volcada al mercado nacional, el desprecio al rol del mercado interno, el práctico desaparecimiento de la política económica (la monetaria con la dolarización, la financiera con la desregulación, la comercial con el arancel cero, la fiscal con su reducción a simple acción de recaudación tributaria), y especialmente de las políticas sectoriales, el menosprecio al ordenamiento territorial (si al fin y al cabo lo que importa es el territorio externo), a la planeación (el mercado mundial lo "planea" todo), y a la intervención del Estado (sobre todo si no hay Estado Nación sino un gobierno mundial de comercio)".[3]

No es por ello casual que en estos últimos años el agro se encuentre en franco deterioro y no haya dado signos de reactivación (más allá de los problemas externos como en el caso del café), y que lo único destacable y dinámico vengan siendo algunos pocos casos exitosos de agroexportación de productos no tradicionales. Tampoco es casual que se encuentre en similar situación la industria manufacturera, en especial la tradicionalmente dirigida al mercado nacional y centroamericano, y que la única dinámica industrial importante sea la presentada por

la maquila. Tampoco cae en el azahar, el que en los últimos tiempos no haya habido más política de empleo que la confiada a la simple generación de puestos de trabajo en las maquilas o a la migración de la mano de obra, o el que no se haya valorizado la importancia del mercado interno más allá de lo que proporciona el consumo de las remesas, o el que se haya venido debilitando la capacidad de intervención, coordinación y planeación del Estado, o el que no se hayan hecho significativos avances en ordenamiento territorial o en materia ambiental.

En fin, todo aquéllo que no cabe o no está directamente vinculado a las actividades de la inserción externa, está condenado al olvido o a la marginación, o en el mejor de los casos queda simplemente a la espera de los frutos prometidos por los Tratados Comerciales. Pareciera que se trata de reeditar a nivel externo la ya fracasada "teoría del rebalse": las dinámicas de crecimiento que traerán las estrategias de inserción externa "rebalsarán" sus frutos y riqueza al resto de la economía no integrada.

¿Se puede lograr una estrategia de inserción externa sólida y viable sin estar articulada a las estrategias nacionales de desarrollo, o peor aún, si va en detrimento de éstas?

¿Se puede lograr un proceso sostenible de desarrollo en tales términos? ¿Se puede lograr una estrategia de inserción externa sólida y viable sin estar articulada a las estrategias nacionales de desarrollo, o peor aún, si va en detrimento de éstas? ¿Se pueden obtener procesos de crecimiento y acumulación significativos descuidando o arrinconando las capacidades productivas internas de vastos sectores y territorios? Nuestra respuesta es no, y por ello nos parece que no navegamos en la dirección correcta.

La dirección correcta implica invertir los términos, las rutas y el destino de los actuales planes de navegación. La dirección correcta pasa por ir estructurando una estrategia nacional de desarrollo, la cual coloca en función de su desenvolvimiento e implementación una estrategia de inserción externa. Esto es un planteamiento al revés de lo que sucede ahora, donde las simple y lineal estrategia de inserción externa es la que define, comanda y pone en su función las complejas estructuras e instituciones y los mejores esfuerzos nacionales.

En esta ruta de navegación el destino no es el comercio internacional, ni el acceso a los mercados mundiales, ni la firma de TLCs, sino el logro de estructuras e instituciones nacionales, regionales y locales robustas, articuladas, altamente productivas, efectivas y eficientes, equitativas y transparentes, de cara al combate de la pobreza estructural y la marginación. En tal sentido, el objetivo del plan de navegación, el destino hacia donde deben, ante todo, dirigirse nuestros esfuerzos consiste, tal como lo plantean las Bases del Plan de Nación, en "desactivar a fondo los mecanismos de la marginación, en función de crear las condiciones reales y efectivas para erradicar la pobreza estructural en el seno de nuestra sociedad...".[4] Las estrategias de inserción deben estar en función de estos objetivos.

En la misma línea de pensamiento van los estudios y propuestas del conocido economista de Harvard, David Rodrik, que sostiene que las reformas económicas y las innovaciones institucionales internas son las que deben primar sobre las simples estrategias de inserción externa, y que tales reformas e innovaciones deben tener como principal objetivo el concentrarse en la eliminación de la pobreza. Rodrik señala a su vez que la "principal desventaja de las reglas del comercio actuales no es que pongan un énfasis excesivo en el comercio y el crecimiento a costa del alivio de la pobreza, sino que hacen demasiado hincapié en el comercio a expensas de la reducción de la pobreza y el crecimiento", y posteriormente pasa a afirmar que "Los países en desarrollo no deberían estar obsesionados con acceder a los mercados extranjeros al costo de pasar por alto objetivos de desarrollo más fundamentales en su propio país".[5]

Las reformas económicas y las innovaciones institucionales internas son las que deben primar sobre las simples estrategias de inserción externa

Las EIE desconectadas o en detrimento de las necesarias reformas estructurales e institucionales de nuestra sociedad no son ni viables ni sostenidas en el tiempo. En nuestro país, no hay posibilidad de éxito a largo plazo de éstas si no se sostienen en un tejido sectorial sólido y articulado, especialmente del sector agropecuario, el agroindustrial y el manufacturero; como tampoco, si no se soportan en la integración territorial de nuestra economía, lo que implica grandes esfuerzos de descentralización y ordenamiento territorial. Nuestras empresas exportadoras deben encontrar no sólo soportes sectoriales productivos sino también mercados dinámicos internos para la obtención de sus insumos o la venta de sus productos y por ende para la generación de economías de escala e incremento de la productividad. Las empresas nacionales, tanto para consumo interno como para exportación, deben contar con el apoyo y la intervención estatal necesaria que las prepare y apuntale para una mejor competencia. No podemos aspirar a una adecuada inserción externa si no se emprenden reformas institucionales que sostengan las transformaciones económicas, políticas y sociales que acompañan toda estrategia nacional de desarrollo. No podemos emprender la ruta de un comercio agrícola libre, si el país no dispone de grados adecuados de seguridad alimentaria.

En fin, sin un adecuado tejido productivo interno, sin territorios económicamente integrados y ordenados, sin mercados internos dinámicos, sin los necesarios apoyos y directrices estratégicas gubernamentales, sin cambios estructurales e institucionales, las EIE no dejarán más que resultados positivos limitados y pasajeros... la mayoría de los cuales quedarán concentrados en los que ya concentran el poder y la riqueza, en los que ya tienen acaparados los canales de inserción al mercado mundial. En efecto, sin los giros pertinentes, los pocos ganadores de siempre se recetarán los transitorios y limitados beneficios de las simplistas EIE, mientras que los muchos y reiterados perdedores de toda la vida se repartirán, como es costumbre, sus costos y amenazas. Asimismo,

sin aquellas condiciones y cambios, estaremos ampliando el margen de una delicada y muy peligrosa brecha: el estar en los primeros lugares del ranking de las economías más abiertas, pero por el otro lado en la de los últimos lugares en el ranking de productividad. Y hay que tomar en cuenta que dosis muy altas de apertura comercial con dosis muy bajas de productividad suele constituirse en un brebaje mortal para nuestras débiles y vulnerables economías.

En definitiva, sin aquellas condiciones y cambios, las actuales EIE que lleva el presente gobierno, corre el grave riesgo de estarnos llevando a puerto equivocado. Desgraciadamente, hasta ahora no se ven los vientos que indiquen que el cambio de rumbo será posible.

Notas

1 Rubio, Roberto. La Prensa Gráfica, San Salvador. 20/5/02
2 Ibíd.
3 Ibíd.
4 Comisión Nacional de Desarrollo, "Bases del Plan de Nación", San Salvador, 16/1/98, p.5
5 Rodrik, David, "El Gobierno Mundial de Comercio. Como si el desarrollo importara", Harvard University, Cambridge, MA, abril, 2001, p. 3 y 44.