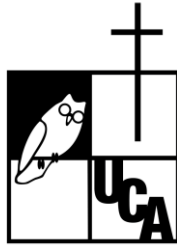


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO A SECTORES PRODUCTIVOS
APLICADOS EN EL MODELO NEOLIBERAL DE EL SALVADOR PARA EL PERÍODO 1999-
2019. PROPUESTA DE DIVERSIFICACIÓN SECTORIAL

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:
LUIS MAURICIO BENITEZ CHICA
GILBERTO ANIBAL FIGUEROA VÁSQUEZ
ELMER MAURICIO ORTEGA DÍAZ

ANTIGUO CUSCATLÁN, MARZO DE 2020

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

RECTOR

ANDREU OLIVA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIO GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

DIRECTORA DEL TRABAJO

MERARIS CAROLINA LÓPEZ DÍAZ

SEGUNDO LECTOR

CARLOS VINICIO COREAS BONILLA

Agradecimientos

A mis padres, por su amor incondicional y apoyo durante toda mi vida, para que yo pudiera llegar a este punto.

Papá, hace tiempo, los dos llegamos al acuerdo que la mejor herencia que me podías dejar era educación y ahora, por fin se logró esa meta. Tú eres mi creyente más grande y sin ti, no sería la persona que soy hoy. Te quiero y gracias por siempre confiar en mí.

Mamá, tú eres mi consejera, confidente, la que me ha forjado para ser la persona que soy, eres mi todo y las palabras jamás van a poder expresar todo mi amor y lo agradecido que estoy por tu sacrificio. Gracias por ser la luz que ilumina mi vida. Te quiero.

A mis compañeros, por todos los altos y bajos que hemos tenido en estos últimos meses, ya que los tres nos entendimos y pudimos trabajar como un reloj. El destino nos juntó y por eso, siempre voy a estar agradecido. Los aprecio y gracias por todo.

A nuestra directora, por siempre estar para nosotros, guiarnos de una manera única, brindarnos su tiempo y apoyarnos en esta aventura. Gracias Meraris.

Luis Benitez

Agradezco, primero que nada, a Dios por darme la vida y permitirme llegar hasta esta parte de mi vida.

Un agradecimiento especial mis padres por su inmenso apoyo durante todo mi proceso de formación académica, a mi padre Gilberto Aníbal Figueroa por sus constantes y sabios consejos, brindándome palabras de aliento durante toda mi carrera, a mi madre Mirna del Carmen Vásquez por siempre estar ahí para ayudarme y apoyarme incondicionalmente, aun cuando perdí la motivación de seguir adelante en los peores momentos de mi carrera, mis padres siempre estuvieron ahí para incitarme a no rendirme nunca, este triunfo es para ellos.

También, agradezco mucho a nuestra directora de tesis Meraris Carolina López por darnos la oportunidad para poder asesorarnos durante toda la investigación, sus consejos han sido valiosos y de mucho aprendizaje para nosotros.

Agradecer a mis compañeros de tesis Elmer Ortega y Luis Benítez, por darme la oportunidad de poder trabajar con ellos en este largo proceso, también por la paciencia que ambos han tenido.

Gilberto Figueroa

Primero agradezco infinitamente a Dios por todas sus bendiciones y por permitirme culminar esta etapa de mi vida, cumpliendo uno de mis sueños y metas.

Además, agradezco enormemente a la mujer que más amo en este mundo, a mi madre Ana Díaz, por ser la persona más excepcional, inteligente, luchadora, soñadora, dedicada, perseverante y quien me ha brindado su apoyo incondicional en mis proyectos y decisiones.

Asimismo, le doy gracias a Sandra Díaz, por ser una segunda madre para mí, que me ha apoyado y aconsejado en la vida. Igualmente agradezco el apoyo y cariño que me ha brindado Rosmery. También agradezco a Carlos por su amistad, apoyo, consejos y por alentarme a seguir adelante.

Un agradecimiento especial a mi directa de trabajo Meraris López por sus esfuerzos, consejos, aportes, apoyo, dedicación, paciencia y experiencia, que nos permitió culminar con éxito este proceso. Asimismo, al lector del trabajo, Vinicio Coreas, por tomar parte de su tiempo para brindarnos sus aportes y recomendaciones.

Agradecer a Gilberto y Luis que son excelentes amigos, compañeros y colegas en la realización de la tesis, poniendo su mayor esfuerzo y esmero para lograrlo, y espero que Dios derrame bendiciones sobre cada uno y logren muchos éxitos profesionales y personales en su vida.

Agradecer a la UCA por permitirme prepararme profesionalmente en este lugar. De la misma manera, agradezco a los docentes de la universidad por sus enseñanzas. Además, espero que este proyecto que manifiesta un problema real de la economía del país sirva para buscar una nueva visión gubernamental que mejoren las condiciones de vida del pueblo salvadoreño.

Finalmente, muchas gracias a mis amigos/as y compañeros/as que han sido parte de esta etapa de mi vida, por su apoyo y aliento a seguir y sobre todo por compartir momentos inolvidables...

Elmer Ortega

Índice General

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DEL MODELO NEOLIBERAL Y DE LA MATRIZ PRODUCTIVA | 1 |
| 1.1. Marco teórico: teorías y modelos de crecimiento económico | 1 |
| 1.1.1. Estructuralismo Latinoamericano (CEPAL) | 1 |
| 1.1.2. Neo-estructuralismo | 2 |
| 1.1.3. Neoliberalismo | 3 |
| 1.2. Antecedentes históricos del neoliberalismo en El Salvador | 4 |
| 1.2.1. Historia económica de El Salvador | 4 |
| 1.2.1.1. Modelo primario exportador | 4 |
| 1.2.1.2. Crisis de 1930 | 5 |
| 1.2.1.3. Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) | 6 |
| 1.2.1.4. Mercado Común Centroamericano (MCCA) | 7 |
| 1.2.1.5. Factores que perjudicaron el desarrollo del modelo ISI | 8 |
| 1.2.2. Manifestaciones del neoliberalismo en El Salvador | 10 |
| 1.3. Características del modelo neoliberal | 14 |
| 1.3.1. Pilares fundamentales del modelo neoliberal | 14 |
| 1.3.1.1. Estado | 16 |
| 1.3.1.2. Mercado | 16 |
| 1.3.2. El paradigma o esencia sobre el que se sustenta el modelo neoliberal | 17 |
| 1.3.2.1. La antropología neoliberal | 17 |
| 1.3.2.2. Visión neoliberal de la sociedad y la política | 18 |
| 1.3.3. El Consenso de Washington | 19 |
| 1.4. Vinculación del modelo neoliberal con la matriz productiva | 21 |
| 1.5. Hallazgos del capítulo | 22 |
| CAPÍTULO 2: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES IMPLEMENTADAS EN EL MODELO NEOLIBERAL DE EI SALVADOR DURANTE EL PERÍODO 1999-2019 | 26 |
| 2.1. Marco conceptual para el análisis de las políticas de desarrollo productivo | 26 |
| 2.2. Políticas y estrategias dirigidas a los sectores productivos en las administraciones de ARENA | 28 |
| 2.2.1. Francisco Flores (1999-2004) | 28 |
| 2.2.2. Elías Antonio Saca (2004-2019) | 33 |

| | |
|--|------------|
| 2.2.3. Cuadro comparativo de las políticas sectoriales | 40 |
| 2.2.4. Análisis sectorial de las administraciones de ARENA..... | 43 |
| 2.3. Políticas y estrategias dirigidas a los sectores productivos en las administraciones del FMLN..... | 49 |
| 2.3.1. Mauricio Funes (2009-2014)..... | 49 |
| 2.3.2. Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) | 55 |
| 2.3.3. Cuadro comparativo de las políticas sectoriales | 62 |
| 2.3.4. Análisis sectorial de las administraciones del FMLN..... | 65 |
| 2.4. Análisis crítico del enfoque neoliberal en las políticas económicas (1999-2019) | 71 |
| 2.4.1. ¿Continuidad o ruptura del modelo neoliberal?..... | 73 |
| CAPÍTULO 3: RECOMENDACIONES PARA TRANSFORMAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL SALVADOR..... | 80 |
| 3.1. Lecciones aprendidas de los países centroamericanos bajo el modelo neoliberal | 80 |
| 3.2. Impactos del modelo neoliberal en Centro América y El Salvador..... | 90 |
| 3.2.1. Impactos del modelo neoliberal en El Salvador..... | 92 |
| 3.3. Estrategias para promover políticas de desarrollo productivo en El Salvador.... | 96 |
| Conclusiones..... | 100 |
| Recomendaciones | 103 |
| Bibliografía..... | 105 |
| Anexos | 112 |

Índice de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1: políticas sectoriales implementadas durante las administraciones de ARENA (1999-2009)..... | 40 |
| Tabla 2: políticas sectoriales implementadas durante las administraciones del FMLN (2009-2019)..... | 62 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: tasa de participación sectorial del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes (1999-2009)..... | 44 |
| Gráfico 2: exportaciones sectoriales como porcentaje del PIB (1999-2009)..... | 47 |
| Gráfico 3: proporción anual de la Inversión Extranjera Directa por Sector Económico Receptor (2000-2009)..... | 48 |
| Gráfico 4: tasa de participación sectorial del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes (2009-2018)..... | 66 |
| Gráfico 5: exportaciones sectoriales como porcentaje del PIB (2009-2018)..... | 69 |
| Gráfico 6: proporción anual de la Inversión Extranjera Directa por Sector Económico Receptor (2009-2018)..... | 70 |
| Gráfico 7: crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto de 1999 a 2018 | 72 |
| Gráfico 8: exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB (1999-2018)..... | 77 |
| Gráfico 9: tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto a Precios Constantes para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (1999-2018) | 91 |

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1: esferas fundamentales del PEE | 12 |
| Figura 2: características del modelo neoliberal | 24 |

Siglas

ADA: Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AIES: Aeropuerto Internacional de El Salvador

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

APP: Asocios Público-Privados

APREMAT: Programa de Reforma de la Educación Media Técnica

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista

BANDESAL: Banco de Desarrollo de El Salvador

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BCR: Banco Central de Reserva

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BFA: Banco de Fomento Agropecuario

BFP: Banco de Fomento a la Producción (Nicaragua)

BM: Banco Mundial

BPO: Externalización de Procesos Empresariales (Guatemala)

CA4: Convenio Centroamericano de Libre Movilidad

CAFTA-DR: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (en inglés, United States-Dominican Republic-Central America Free Trade of Agreement)

CAMARASAL: Cámara de Comercio e Industria de El Salvador

CAMAGRO: Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador

CANATUR: Cámara de Turismo de Nicaragua (Nicaragua)

CARICOM: Comunidad del Caribe

CAUCA: Código Aduanero Centroamericano

CBT: Certificados de Beneficio Tributario (Nicaragua)

CDR: Comité para el Desarrollo Rural

CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

CENDEPESCA: Centro de Desarrollo de la Pesca y la Agricultura

CENTA: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal

CEPA: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CETREX: Centro de Trámites a las Exportaciones (Nicaragua)

CIDTE: Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico Empresarial

CIEX: Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones

CINDE: Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (Costa Rica)

COMEX: Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica)

CONARROZ: Corporación Arrocera Nacional (Costa Rica)

CNE: Consejo Nacional de Energía

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONAMI: Comisión Nacional de Microfinanzas (Nicaragua)

CONAMIPYME: Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Nicaragua)

CONAPEX: Consejo Nacional para la Promoción de Exportaciones (Guatemala)

CORSATUR: Corporación Salvadoreña de Turismo

DAI: Derechos Arancelarios a la Importación

DIGESTYC: Dirección General de Estadística y Censos

EITP: Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno

ENA: Escuela Nacional de Agricultura

EXPORTA: Agencia de Promoción de Exportaciones

FAO: Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura

FEPADE: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FIES: Fondo de Investigación de la Educación Superior

FMI: Fondo Monetario Internacional

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FOB: Libre a bordo, puerto de carga convenido (en inglés, Free On Board)

FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Costa Rica)

FOEX: Fomento a las Exportaciones

FONATEL: Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Costa Rica)

FONDEPRO: Fondo de Desarrollo Productivo

FOMYPE: Fortalecimiento de las Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas en el país

FOVIAL: Fondo de Conservación Vial

FRUTAL-ES: Programa Nacional de Frutas de El Salvador

FOPROMI: Fondo de Promoción de las Microfinanzas (Nicaragua)

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GOES: Gobierno de El Salvador

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

IECC: Impuesto Especial de Consumo de Combustible (Nicaragua)

IED: Inversión Extranjera Directa

I-MUPE: Programa de Innovación para la Micro y Pequeña Empresa

INPYME: Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Microempresa (Nicaragua)

INSAFORP: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISR: Impuesto Sobre la Renta

ISTU: Instituto Salvadoreño de Turismo

ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano

IVA: Impuesto Sobre el Valor Agregado

INTUR: Instituto Nicaragüense de Turismo (Nicaragua)

INVENTA: Sistema Nacional de Innovación

JRG: Junta Revolucionaria de Gobierno

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MARN: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República de El Salvador

MCCA: Mercado Común Centroamericano

MEGATEC: Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico

MINEC: Ministerio de Economía

MINECO: Ministerio de Economía (Guatemala)

MIPYMES: Micro, Pequeña y Mediana Empresa

MH: Ministerio de Hacienda

MOP: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano de la República de El Salvador

MYPE: Micro y Pequeña Empresa

OMC: Organización Mundial del Comercio

PACIT: Programa de Agregados Comerciales, de Inversión y Turismo (Guatemala)

PAE: Programas de Ajuste Estructural

PAES: Programa Ambiental de El Salvador

PAF: Plan de Agricultura Familiar

PAF CP: Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo

PAN: Plan de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

PEA: Población Económicamente Activa

PEE: Programa de Estabilización Económica

PEIC: Programa de Enlace con la Industria y el Comercio

PEIS: Presupuesto Extraordinario de Inversión Social

PESA: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria

PET: Población en Edad de Trabajar

PFDTP: Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva

PIA: Programa para la Innovación Agropecuaria

PIB: Producto Interno Bruto

PNCES: Programa Nacional de Competitividad de El Salvador

PNDTS: Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible (Nicaragua)

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PQD: Plan Quinquenal de Desarrollo

PREMODER: Programa de Reconstrucción y Modernización Rural

PROCOMER: Promotora de Comercio Exterior (Costa Rica)

PRODENOR: Programa de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nororiente del país

PROESA: Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador

PRONACOM: Programa Nacional de Competitividad (Guatemala)

PRONICARAGUA: Agencia Oficial de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Nicaragua (Nicaragua)

PROPYME: Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Costa Rica)

PSA: Programa de Pago de Servicios Ambientales (Costa Rica)

SICEX: Sistema Integrado de Comercio Exterior

SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones

SINALIT: Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica

SIN: Sistema de Innovación

SITRAMSS: Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador

SNCP: Sistema Nacional de Calidad y Productividad

SPSU: Sistema de Protección Social Universal

SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones (Costa Rica)

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TLC: Tratado de Libre Comercio

TPL: Nivel de Tarifas Preferenciales (Nicaragua)

UNSJ: Universidad Nacional de San Juan

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés, United States Agency for International Development)

USDA: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

ZEE: Zonas Económicas Especiales

ZFI: Zonas Francas Industriales

ZOFA: Zonas Francas Administrativas (Nicaragua)

Introducción

A finales del siglo XX en El Salvador se implementó el modelo neoliberal, el cual ofrecía a los países subdesarrollados un mayor crecimiento, desarrollo económico y social, clima de inversión favorable y apertura comercial. Con la puesta en marcha del nuevo modelo en la década del noventa, comienza una ola de políticas económicas enfocadas a la reducción del Estado como promotor de desarrollo y a la atracción de capitales extranjeros.

En ese contexto, el presente trabajo buscaba demostrar si dentro del modelo neoliberal las diferentes administraciones presidenciales procuraron o no una ruptura con el modelo. Uno de los principales hallazgos de la investigación muestra que efectivamente hubo continuidad del neoliberalismo, profundizando la concentración de inversión productiva, ausencia de cambios en las políticas productivas, el bajo crecimiento económico, los altos niveles de deuda y los impactos negativos en la sociedad. Dicho resultado se obtuvo a partir del análisis de las cuatro administraciones gubernamentales comprendidas entre 1999 y 2019, abarcando dos gobiernos del partido ARENA y dos del FMLN, como punto de comparación.

Para el desarrollo de este estudio, se presentan tres capítulos, en el primero se realiza una revisión de las principales teorías y modelos de crecimiento económico aplicadas en los países latinoamericanos; para luego concentrarse en la historia económica, política y social de El Salvador de los años noventa para establecer una línea temporal que permite plantear las características básicas y esenciales del modelo neoliberal que inciden en el desarrollo y en la rigidez de la matriz productiva del país, debido a que, desde sus inicios, este modelo se ha basado en la potenciación del sector servicios, dejando de lado otros sectores que generan un mayor valor agregado, dando lugar a un estancamiento en la estructura económica-productiva.

A la luz de estos elementos históricos y teóricos se analiza en el segundo capítulo, las diversas políticas públicas para el desarrollo productivo llevadas a cabo en los últimos cuatro gobiernos de El Salvador. Demostrándose que no han existido cambios sustanciales en las políticas sectoriales gubernamentales aplicadas en los últimos 20 años y, por tanto, no se evidencia una ruptura del modelo neoliberal.

Finalmente, en el tercer capítulo se recomiendan una serie de estrategias estatales para revertir los diversos problemas micro y macroeconómicos como la rigidez de la matriz productiva, la pobreza, la desigualdad, los bajos salarios y la dependencia económica y financiera, etc. Para esto, se tomaron en cuenta las experiencias de la región centroamericana en el contexto neoliberal, mediante las lecciones de las políticas de desarrollo productivo, con

el fin de alcanzar un cambio significativo en la diversificación y transformación de los sectores salvadoreños. Las recomendaciones vertidas en este trabajo van encaminadas a propiciar un cambio que beneficie a la economía local, propicien mayores encadenamientos productivos y la mejora en las condiciones de vida de la población.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DEL MODELO NEOLIBERAL Y DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

Este capítulo tiene como objetivo analizar las principales características del modelo neoliberal para así verificar si este ha generado o no, una rigidez en la matriz productiva del país. Para esto, en primer lugar, se evidencian los diferentes enfoques de desarrollo que se han aplicado en las economías de América Latina, desde finales de los años cincuenta, por medio de las principales teorías y modelos de crecimiento económico, hasta los años noventa. Por otro lado, se explica el desarrollo que buscaba el estructuralismo latinoamericano, luego el neoestructuralismo y, por último, el modelo neoliberal. En segundo lugar, se realiza una revisión de la historia económica de El Salvador, para evidenciar los tipos de enfoques de desarrollo que se han implementado hasta instaurarse el modelo neoliberal.

Por medio del estudio de las características básicas del modelo neoliberal, se buscará relacionar tanto los ámbitos teóricos, económicos, políticos y sociales, para lograr visualizar la incidencia de estas en la matriz productiva y, por ende, en el crecimiento y desarrollo de El Salvador.

Finalmente, en este capítulo se deja en evidencia cómo el modelo neoliberal ha establecido una terciarización de la economía salvadoreña, abierta al exterior, a disposición del sector financiero y de servicios y, a favor del gran capital extranjero, generado rigidez en la matriz productiva, hecho que ha conllevado al detrimento de las condiciones de vida de las personas salvadoreñas y descuidando sectores económicos con mayor potencial de crecimiento tales como la industria y agroindustria.

1.1. Marco teórico: teorías y modelos de crecimiento económico

1.1.1. Estructuralismo Latinoamericano (CEPAL)

Hacia finales de los años cuarenta, la CEPAL utilizó un análisis histórico-estructural en América Latina y el Caribe. Este enfoque teórico e ideológico se originó con Prébisch¹ y logró aplicarse a los países denominados “periféricos” hasta los años sesenta, pues, se examinaron las

¹ Raúl Prébisch (1923-1999), fue un economista argentino que realizó una tesis referente a la teoría de la dependencia, que lo nombró precursor del estructuralismo latinoamericano para cambiar el desarrollo productivo, social y económico de la región. Fungió como Secretario General de la CEPAL y presidente del Banco Central de Argentina. Para más información ver: https://www.ecured.cu/Ra%C3%BAI_Prebisch

especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional que tenían con respecto a las economías “centrales” (Bielschowsky, 2009).

Según Bielschowsky (2009), las ideas sobre la industrialización, surgen debido a la recesión de los años treinta, la Segunda Guerra Mundial y a la inexistencia de una teoría que permita explicar y solucionar el subdesarrollo de los países de Latinoamérica, y así, disminuir la creciente brecha entre la periferia y el centro. Sin embargo, lograr esto era un proceso complejo para América Latina, pues la estructura socioeconómica presentaba las siguientes características:

1. Especialización en productos del sector primario con una baja diversificación productiva, en la cual, existía una complementariedad intersectorial y una integración vertical reducida. Por lo cual, para lograr diversificar se necesitaba invertir en muchos sectores paralelamente, mayor apoyo en las divisas y en el ahorro.
2. Niveles muy dispares de productividad sectorial y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia.
3. Una estructura institucional poco inclinada a la inversión y al progreso técnico. Este atraso institucional se reflejaba en la incapacidad fiscal, inversiones improductivas, consumo superfluo, poco estímulo de la inversión y del avance tecnológico.

De esta manera, la CEPAL se fundó como una escuela de pensamiento experta en el análisis de las tendencias económicas, políticas y sociales, de largo y mediano plazo de Latinoamérica (CEPAL, 1998).

Asimismo, Di Filippo (2009) plantea que la teoría estructuralista fue concebida como un enfoque multidimensional que se aplica en la distribución social y económica con el fin de cuestionar el equilibrio automático de los mercados. Pues, para la CEPAL, los mercados son una expresión cuantitativa de la estructura de poder de los sistemas sociales, que se ve modificada por los diversos procesos de desarrollo y que se reflejan en la dinámica de precios relativos de los mercados.

1.1.2. Neo-estructuralismo

De acuerdo con Bielschowsky (2009), fue gracias a Fajnzylber que el estructuralismo pasa a una nueva fase llamada neoestructuralismo, durante la década de los noventa, para lo cual, la CEPAL actualizó sus planteamientos teóricos y metodológicos con el fin de incidir con el nuevo modelo económico de Latinoamérica. Esto marcó un punto de inflexión en la historia del pensamiento económico, ya que, se da origen a una nueva ola de ideas dirigidas a un

crecimiento hacia afuera, por medio de una apertura tanto comercial como financiera, en donde el gran capital financiero es el principal beneficiado, por lo que, para llevar a cabo dichas ideas se necesita una reorientación en el diseño y aplicación de las políticas industriales, tecnológicas, comerciales, sociales, así como de intervención pública.

Según la CEPAL (1998), el pensamiento de la institución se caracteriza por la continuidad y el cambio, ya que, el enfoque metodológico y analítico es el mismo a lo largo de los años, pues lo que se va modificando es el objeto del análisis y el contexto histórico e ideológico en se genera. Debido a esto, la CEPAL actualiza sus análisis, para adaptarse a los nuevos contextos históricos, conservando la unidad y coherencia de su producción intelectual.

En este sentido, el pensamiento Cepalino muestra un análisis común a lo largo de su trayectoria, entre la relación del centro periferia, apertura comercial, intervención estatal en el desarrollo, estructura interna del crecimiento y el avance tecnológico (Bielschowsky, 2009).

En resumen, la CEPAL buscaba diseñar una nueva estrategia de desarrollo productivo, social y de inserción internacional para superar el subdesarrollo, manteniendo el enfoque estructuralista inicial y proponiendo estrategias y políticas alternativas, discrepantes con la visión neoliberal. Sin embargo, Bielschowsky (2009), afirma que, para algunos pensadores del enfoque heterodoxo, esta nueva visión estructuralista, significó rendirse al neoliberalismo, en cambio para otros, fue una vía alterna para seguir incidiendo en la región desde los planteamientos teóricos y metodológicos de la CEPAL.

1.1.3. Neoliberalismo

En los años 30, el New Deal, propuesto por la teoría de Keynes, era una política intervencionista para luchar contra los efectos de la Gran Depresión, y fue más que un simple proceso de estabilización y reacomodo cíclico del capitalismo, pues, esta intervención del Estado en la economía capitalista le da un cambio a la teoría económica (UNSJ, 2017). No obstante, después de casi 25 años de influencia teórica keynesiana, en 1973-1975 ocurrió una crisis capitalista mundial que propició su quiebre. Esta crisis trajo consigo una profunda recesión económica con bajas tasas de crecimiento, productividad, rentabilidad, acumulación, ganancias y, altos índices de inflación y desempleo (Sosa, 2012).

En consecuencia, el agotamiento del modelo keynesiano, según Sánchez (1998), abrió paso a una versión renovada del liberalismo: el neoliberalismo. Esta teoría neoliberal se consolidó con las ideas monetaristas de Milton Friedman en los años setenta y surge como respuesta a la crisis del capitalismo y a las nuevas necesidades de expansión del capital.

Bresser (2009), define al neoliberalismo como un liberalismo económico radical de la ideología del Estado mínimo y de los mercados autorregulados. El autor señala que el neoliberalismo del siglo XX es la corriente que fortaleció a los grupos más ricos de la sociedad y debilitó el poder del Estado democrático social y a los trabajadores. En ese sentido, el neoliberalismo, asociado a la teoría económica neoclásica de las expectativas racionales, logró un verdadero cambio político y teórico en el Estado y en los mercados regulados.

Para Sánchez (1998), esta teoría neoliberal buscaba la apertura comercial para competir en el mercado mundial a través de la libre movilidad de capitales, mercancías y servicios; se convirtió en la ideología hegemónica que, desde comienzos de los ochenta, fueron adoptadas y promovidas por los gobiernos de la administración de Ronald Reagan en Estados Unidos y la de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Luego, estas ideas fueron implementadas en Latinoamérica a través del Consenso de Washington de 1989.

1.2. Antecedentes históricos del neoliberalismo en El Salvador

1.2.1. Historia económica de El Salvador

1.2.1.1. Modelo primario exportador

Según Arene (2011), aproximadamente desde 1880 a 1980, prevaleció la oligarquía capitalista salvadoreña, es decir, durante un siglo prevaleció la producción volcada hacia el monocultivo del café, pero es hasta finales del siglo XIX que se consolida la “República Cafetalera”.

Para Velásquez (2012), los cambios radicales en la tenencia de tierra impuestos por el régimen de Rafael Zaldívar desde 1881 y la integración del país a los mercados internacionales basados en una industria cafetalera en apogeo, aseguraron el fortalecimiento del aparato estatal mediante un contexto de autoridad centralizada. Con la “Ley de Extinción de Comunidades” y la “Ley de Extinción de Ejidos” todas aquellas tierras catalogadas como productivas pasaron a manos de productores de café, dejando las tierras más infértiles para consumo local. Esto permitió que la oligarquía cafetalera se estableciera como bloque de poder dominante.

Según Velásquez (2012), las leyes que se implementaron fueron necesarias para que ocurra la acumulación originaria del modelo agroexportador y se instaure la oligarquía cafetalera. Pero al mismo tiempo, son las bases de un modelo que va a ser excluyente e injusto.

Para Coreas & Salgado (2019), fue mediante la exportación de café, que se insertó a El Salvador a un patrón de desarrollo enfocado hacia afuera, muy dependiente del comportamiento exterior, principalmente de los precios de los productos primarios, con una oligarquía cafetalera consolidada e influyente respecto a la toma de decisiones del Estado.

Según Velásquez (2012), El Salvador experimentó un período histórico de bonanza económica gracias a las grandes fuentes de ingresos generados por la exportación de café, esto le proporcionó al Estado las herramientas financieras necesarias para llevar a cabo importantes proyectos de gestión administrativa y de infraestructura como lo son las carreteras, puertos, puentes, entre otros.

En general el modelo agroexportador estuvo basado en monocultivos, lo que benefició únicamente a la élite oligárquica que no permitía realizar cambios, aun y cuando el crecimiento económico estaba sometido a las exportaciones y precios de los bienes primarios como el café y, a las importaciones de los productos intermedios y de capital que demandaban suficientes divisas para sostenerse. Sin embargo, como la economía reflejó los problemas de dichas dependencias, se hizo necesario transitar a un nuevo modelo que permitiera diversificar el sector agrícola e industrial, para sustituir los productos importados de Estados Unidos y Europa (Segovia, 2004). Por consiguiente, el siguiente apartado amplía la situación del modelo bajo la crisis mundial y su proceso de transición.

1.2.1.2. Crisis de 1930

De acuerdo con Dada (2018), antes de la Gran Depresión de los años treinta, el país disfrutaba de una gran cantidad de ingresos provenientes de las exportaciones del sector cafetalero. Pero, la crisis provocó que los precios de las materias primas, incluido el café, caigan estrepitosamente, ocasionando serios problemas sociales, como de producción. Los principales productores y exportadores de café sufren considerables disminuciones en sus ingresos, traduciéndose esto en constantes pérdidas, por lo que los productores efectúan recortes de personal, para reducir costos; provocando un detrimento de la economía salvadoreña. Por lo tanto, se demuestra la fragilidad productiva del Estado, al depender únicamente de un producto de exportación, muy susceptible a crisis externas.

Luego de la crisis económica, en El Salvador acontece un cambio en la estructura política, puesto que, en diciembre de 1931, el presidente Arturo Araujo es despojado del poder mediante un golpe Estado, experimentándose un cambio en el Ejecutivo, dominado tradicionalmente por la oligarquía cafetalera, pues este pasa a ser controlado por militares. Es

a partir de este acontecimiento, que aumenta la represión y desigualdades, que venía aconteciendo desde décadas anteriores (Dada, 2018).

Para Coreas & Salgado (2019), la escasa capacidad de asimilación e incorporación de los sectores rurales-indígenas a la sociedad, se tradujo en constantes represiones y exclusiones por parte de las dictaduras militares, dándose con más fuerza durante el régimen de Maximiliano Hernández Martínez. Esto fue un detonante para que se llevara a cabo el levantamiento campesino y posteriormente, la masacre de 1932. Durante los años 1944-1979, continuas dictaduras militares llegaron al Ejecutivo, al mismo tiempo, las desigualdades sociales hacia la población rural-indígena seguían dándose sin disminución alguna. Por tanto, esta clase gobernante tomó un papel más activo en el planteamiento y ejecución de políticas públicas, que estaban más enfocadas a revertir los problemas provocados por la caída mundial de los precios del café (Velásquez, 2012).

1.2.1.3. Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

De acuerdo con Velásquez (2012), las dictaduras consolidaron alianzas con sectores más liberales-reformistas de la oligarquía cafetalera, para implementar ideas económicas alternativas, procedentes de la CEPAL, cuyas políticas industriales iban encaminadas a un crecimiento hacia adentro, por medio, de una sustitución de importaciones.

Según Dada (2018), luego de constantes discusiones y propuestas industriales, en 1948, la economía salvadoreña da un cambio de orientación, ya que pasa de una economía primaria exportadora, a una iniciativa del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este nuevo modelo empezó a operar a través del financiamiento de los ingresos provenientes de la agroexportación, esto permitió, que el Estado invirtiera en infraestructura vial, marítima y energética. Además, se incentivó a que la clase empresarial se industrializara, por medio del otorgamiento de créditos, exenciones fiscales y otros estímulos, para consolidar a las industrias emergentes.

Sin embargo, para Coreas & Salgado (2019), la manera en que El Salvador se insertó al modelo ISI fue muy diferente al resto de los países latinoamericanos, porque este se llevó a cabo mediante la influencia económica e ideológica de los Estados Unidos. Uno de sus principales objetivos con este modelo, fue la atracción de capitales extranjeros vía inversión, siendo su gran mayoría de origen norteamericano; de manera que, la priorización de dichos objetivos provocó el abandono de las propuestas más importantes y esenciales para el desarrollo y diversificación de los mercados internos.

El modelo ISI se fue agotando en primer lugar, por la crisis del petróleo de 1973 que provocó un alza en los precios de las exportaciones que estancó la economía y luego, en los ochenta, se da la ruptura del Mercado Común Centroamericano (MCCA), debido a los problemas económicos, políticos y a los diversos procesos bélicos que cada país de la región afrontaba. También, se debe a las distintas barreras impuestas a las importaciones para fomentar a las exportaciones fuera de la región centroamericana, pero, provocaron especulación financiera, fuga de capitales y un elevado costo de transacciones externas. Además, los objetivos del modelo no se lograron, porque se seguía dependiendo de los productos primarios, al mismo tiempo, que la estructura de las exportaciones no se vio modificada (Herrera, 1999).

1.2.1.4. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Según Dada (2018), uno de los mecanismos que se utilizaron para reducir la dependencia comercial internacional e incentivar el crecimiento hacia adentro fue la implementación de un tratado de Integración Económica Centroamericana en 1960, con el objetivo de fortalecer los mercados e industrias nacionales. Una de las ventajas del tratado fue la libre circulación de los productos nacionales por toda Centroamérica. Un fruto de dicho tratado fue el alto crecimiento económico que obtuvo El Salvador durante la década del sesenta.

Cardenal (1996), argumenta que la política de sustitución de importaciones iniciada a principios de los sesenta mediante la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), no pudo desplazar a la agroexportación como principal fuente de ingresos, ni pudo modificar la rígida estructura económica, a pesar de que el sector industrial experimentará un crecimiento respecto al porcentaje del PIB durante esa década.

De acuerdo con Cardenal (1996), en El Salvador, las exenciones fiscales que el Estado brindó a las industrias nacionales incipientes para promover el impulso de la industrialización únicamente beneficiaron a las grandes empresas extranjeras que producían y exportaban bienes de mayor valor agregado, por lo que, el objetivo de dinamizar el empleo mediante la diversificación productiva no pudo cumplirse. Para el autor, existía una desproporcionalidad entre el crecimiento del sector manufacturero y los empleos, mientras que el primero crecía en un 24%, el segundo sólo experimentaba un crecimiento del 6%, esta tendencia se marcó durante toda la década del sesenta.

Cardenal (1996), plantea que no se tuvieron resultados satisfactorios del modelo ISI por diversos factores, entre ellos, que la industrialización requería de altos niveles de tecnificación, por lo que, se experimentó una dependencia cada vez más grande de importación de bienes

tecnológicos. Asimismo, la economía salvadoreña estaba sujeta al comportamiento de la demanda internacional de bienes primarios, esto demostró una predominancia del sector tradicional, principalmente en la alimentación, vestido y calzado. El mismo comportamiento tradicional se tuvo en el sector de bienes intermedios, en donde el crecimiento, generado gracias al incremento de la demanda mundial de algodón, solo se vio reflejado en el sector químico, con énfasis especial en los fertilizantes e insecticidas.

1.2.1.5. Factores que perjudicaron el desarrollo del modelo ISI

En primer lugar, Velásquez (2012), señala que, a pesar de que los gobiernos militares, establecieron alianzas, diálogos y convenios, con el sector oligárquico, para generar una transformación productiva del país, aún se seguía manteniendo una visión primario-exportadora de poco valor agregado, que provocó un entorpecimiento de todo esfuerzo por generar desarrollo en los mercados internos, diversificar la base productiva y con ello, generar una distribución más equitativa del ingreso nacional. Pues, el sector cafetalero salvadoreño conservador consideraba, que una apertura a un modelo de sustitución de importaciones traería consigo una diversificación productiva, que no era beneficioso para sus intereses, ya que, conllevaría el fin del modelo primario exportador. El individualismo y la escasa visión de desarrollo nacional a largo plazo, por parte de la oligarquía, fue lo que en esencia causó que los sectores tradicionales como el café, el algodón y el azúcar, siguieran siendo la base exportadora del país durante toda la década del setenta.

En segundo lugar, para Dada (2018), otro de los factores que entorpeció la iniciativa de integración centroamericana al proceso de industrialización, fue la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969. Este conflicto se origina debido a profundas desigualdades en la concentración y distribución de la tierra, donde los grandes productores poseían una gran mayoría de tierra, generando grandes desigualdades. Esto obliga a que miles de salvadoreños, en su mayoría procedentes de áreas rurales, emigren en búsqueda de oportunidades de trabajo, encontrándolas en nuestro país vecino, Honduras.

Posteriormente, de acuerdo con Coreas & Salgado (2019), se dio la expulsión de entre 20,000 a 100,000 campesinos salvadoreños de Honduras, lo que fracturó la relación comercial entre estas dos naciones hermanas, en el marco de un incipiente MCCA en 1969.

Estos problemas siguieron presentándose en la década del setenta, debido a que, para 1979 aún existía una alta concentración de tierras fértiles exclusivamente para productos de exportación. Al respecto, Cardenal (1996) afirma que:

“...menos del 1% de los propietarios agrícolas controlaba el 40% de la tierra y el 2% de la población controlaba el 60% de la tierra en forma de plantaciones superiores a 100 hectáreas, siendo esta concentración más marcada en los procesos de comercialización” (p.131).

Por lo tanto, lejos de presentarse soluciones concretas respecto al problema de la distribución de las tierras, que era el malestar principal del campesinado, estas aún seguían concentradas en pocas familias terratenientes, que manejaban el comercio nacional.

En tercer lugar, en 1979, se lleva a cabo un golpe de Estado, luego de esto, el país es liderado por la Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG), que fue integrada tanto por militares como civiles. Según Dada (2018), esta pone en marcha una serie de reformas como la nacionalización de la banca, del comercio exterior y la reforma agraria; con la finalidad de que estas reformas, encontraran una salida para evitar un conflicto armado y eliminar las bases materiales del Estado oligárquico-militar.

De acuerdo con Cardenal (1996), luego de aplicadas las reformas estatales con objetivos de nacionalización e industrialización, la economía salvadoreña volvió a caer en recesión económica, esta vez por inestabilidades internas que derivaron en una guerra civil. El conflicto armado recién empezaba y el sector agroexportador cayó en crisis, ya que después de representar un 20% del PIB en 1975, pasó a representar el 14% en 1980. Tanto la reformas como la guerra generó mucha incertidumbre entre la élite económica y esto se reflejó en la salida masiva de capital privado, la venta y abandono de tierras productivas, entre otras.

Para Coreas & Salgado (2019), en 1984 se marca un punto de inflexión respecto a la soberanía del Estado, con la llegada al poder de José Napoleón Duarte, ya que, con él, el Ejecutivo vuelve a estar bajo el control de la población civil. Este gobierno aprobó, renovó y dio consecución a la reforma agraria y la nacionalización tanto de la banca como del comercio implementadas por la JRG.

De acuerdo con Moreno (2004), los efectos del conflicto armado durante toda la década del ochenta dejaron devastada a la economía salvadoreña, debido a que está, entró en una prolongada recesión económica que, a su vez, agravó los problemas sociales ya existentes; la incapacidad de generar ingresos vía exportaciones, se vio obstaculizada debido al pobre desempeño del sector externo, que trajo consigo aumentos en el déficit comercial y una crisis en el sistema bancario; hubo un alto endeudamiento financiero procedente de los Estados Unidos durante el período de guerra; la pérdida de infraestructura como de tierras productivas

erradicaron las posibilidades de dinamizar y diversificar los sectores productivos del país; el desempleo subió de manera exorbitante, mermando las condiciones de vida de la población.

Los problemas que generó la Guerra Civil se vieron reflejados con más fuerza en la producción del sector agrícola. Cardenal (1996), afirma que:

“...en el año 1984 el Ministerio de Agricultura y Ganadería estimo que, de un total de 294,500 manzanas cultivadas en 1980, el 42.6% es decir 125,600 hectáreas habían sido abandonadas por sus propietarios. Para 1985, El Salvador pasó de ser el quinto exportador mundial de café a ocupar el décimo puesto” (p.134).

En síntesis, para Cardenal (1996), las políticas de nacionalización tanto del comercio como de exportación del café implementadas por el Estado salvadoreño, para diversificar la producción mediante la sustitución de importaciones, tuvieron efectos contraproducentes para el sector agrícola salvadoreño, perjudicando a los pequeños y medianos productores y no a las grandes empresas procesadoras, pues, el excedente de agroexportación era trasladado a otros sectores más protegidos como la industria y el comercio, dejando de lado al sector agrícola.

1.2.2. Manifestaciones del neoliberalismo en El Salvador

Según Ochoa, Dada & Montecinos (2000), los organismos financieros internacionales más importantes que tuvieron un mayor protagonismo en la ejecución de las reformas y programas neoliberales son: el Fondo monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas instituciones se centraron en los problemas de ajuste de la balanza de pagos, la estabilidad de los precios y los cambios en la estructura productiva de un mediano y largo plazo.

Bajo la perspectiva neoliberal, el desmedido intervencionismo estatal llevado a cabo por los países subdesarrollados fue el principal culpable de los problemas económicos experimentados a nivel mundial. Por lo que, había la necesidad de llevar a cabo un cambio inminente en la forma de manejar la economía de cada país (Moreno, 2004).

Con un sector agrícola debilitado y un modelo ISI agotado, El Salvador se abrió camino hacia un proceso de transición económica y democrática, el partido ARENA llegó por primera vez al poder, mediante el empresario Alfredo Cristiani, el 1 de junio de 1989. Para Velásquez (2012), fue en este mandato donde las puertas se abrieron para que el país experimentará el surgimiento del nuevo modelo económico acorde a los lineamientos del Consenso de Washington, por lo tanto, es a partir de este momento cuando se experimenta un quiebre histórico en la ideología de la oligarquía salvadoreña, pasando de una mentalidad agraria

tradicional, a la modernidad de un modelo económico sustentado en el sector financiero y vinculado con los servicios y capitales extranjeros.

De acuerdo con Ochoa et al. (2000), mientras en el entorno mundial se forjaban las bases para el modelo neoliberal, a principios de la década de los noventa, El Salvador adolecía de una serie de problemas: la economía pasaba por una elevada inflación, que a su vez, generaba distorsiones en los precios relativos internos y tasas de interés negativas; los precios relativos externos de los bienes transables sufrieron grandes declives; un alto déficit comercial; estancamiento de la producción; un creciente desempleo, bajo rendimiento y alta insolvencia por parte del sistema bancario nacional; un tipo de cambio sobrevalorado, producto de la baja capacidad de compra del colón, así como un bajo desempeño de las empresas nacionales independientes.

A principios de los años noventa, la economía salvadoreña se insertó al libre mercado por medio del diseño del “Plan de desarrollo Económico Social 1989-1994”, el cual, establece un sistema de economía social de mercado, un Estado enfocado únicamente a lo social, una apertura comercial, una serie de reformas como la privatización de la banca y de empresas estatales, la dolarización, los tratados de libre comercio, entre otras (Ochoa et al, 2000).

De acuerdo con Ochoa et al. (2000), el Plan de Desarrollo económico se repartió en dos grandes líneas que anunciarían la consolidación del modelo neoliberal en el país, en primera instancia mediante el Programa de Estabilización Económica (PEE) y luego por el Programa de Ajuste Estructural (PAE).

Lara (2003), argumenta que la iniciativa para la ejecución del PEE y el PAE surge como respuesta a dos problemáticas experimentadas a lo largo de la historia de El Salvador. En primer lugar, por la doctrina de pensamiento intervencionista enfocada en un desarrollo hacia adentro y proteccionista que entorpecía el libre comercio desde la década de los cincuenta y, en segundo lugar, por los altos niveles de endeudamiento de los países subdesarrollados, producto de inestabilidades internas en la década del ochenta, se terminaron gestando conflictos bélicos ideológicos.

El primer gran paso fue poner en marcha el PEE, orientados a eliminar desequilibrios macroeconómicos, reducir la inflación, el déficit de la balanza de pagos y a liberalizar los precios. De acuerdo con Ochoa et al. (2000), el PEE se concentran en cuatro esferas fundamentales:

Figura 1: esferas fundamentales del PEE



Fuente: elaboración propia, en base a Ochoa et al. (2000).

Según Ochoa et al. (2000), para generar crecimiento económico el PEE debía ser complementado mediante los cambios en el nivel de factores que se asocian a la oferta, principalmente los que van encaminados a la modernización de la base industrial, a la creación de infraestructura y a los incentivos de la pequeña y mediana empresa, que solo se lograrían con la implementación del PAE. Para desarrollar el PAE, se tuvieron que llevar a cabo una serie de lineamientos básicos, entre los cuales se encuentran:

1. Atraer comercio exterior y así lograr incentivos a las exportaciones, con tipos de cambio competitivos.
2. Aplicar políticas fiscales para atraer Inversión Extranjera Directa (IED) y que logren dinamizar el ahorro interno.
3. Desregulación estatal para disminuir las responsabilidades del Estado e incentivar los procesos de privatización.
4. El Estado debe enfocarse principalmente a realizar solo políticas sociales, dejando las actividades económicas al manejo del mercado.

5. Reformas impositivas que permitan facilitar la inversión privada, tanto nacional como extranjera.
6. Políticas monetarias y fiscales destinadas a disminuir los desequilibrios domésticos.
7. Políticas que reviertan la fuga de capitales.

De acuerdo con Velásquez (2012), una vez se cimentaron las bases teóricas neoliberales, mediante el PEE y el PAE, la administración Cristiani y posteriormente, la de Calderón Sol, llevaron a la práctica los lineamientos neoliberales por medio de una serie de reformas:

1. Se privatizó el sistema financiero, con el objetivo de generar desarrollo económico y social, fortalecer y sanear las instituciones financieras para darles más liquidez y solvencia, lograr una mayor atracción de capital extranjero para así, tener más eficiencia y competitividad con el resto del mundo.
2. Se implementa una reforma tributaria de corte regresivo, que elimina el impuesto al patrimonio, se reduce el Impuesto Sobre la Renta (ISR) para las personas que ganaban más y se redujeron gradualmente los aranceles para facilitar el negocio de la importación, a compensación de lo anterior, se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA).
3. Se privatiza el sistema de pensiones, las telecomunicaciones, el sistema de distribución de energía eléctrica, el comercio internacional del café y azúcar, la tenencia de tierra, las importaciones de petróleo, así como también algunos subsectores del sistema salud.

Según Ochoa et al. (2000), después de la privatización de la banca, los sectores de comercio, servicios y construcción fueron a los que mayores créditos se les concedieron, dejando de lado a otros sectores productivos como el agropecuario y la industria manufacturera. Además, la liberalización económica ha tenido un éxito parcial al sanear el comportamiento del sistema financiero y ha permitido un funcionamiento más racional y competitivo, pero con poca competitividad sectorial y poca visión de desarrollo económico.

De acuerdo con Lara (2003), a finales de la década del ochenta y principios de los noventa la economía experimentó un cambio, que produjo un alto crecimiento económico de 5.2%, que parecía ser el resultado de la efectiva aplicación del PEE y el PAE en El Salvador. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década del noventa se debió a la estabilidad política y social, a la inversión recibida para la reconstrucción nacional que generó la firma de los Acuerdos de Paz, así como al fortalecimiento del sistema financiero.

Asimismo, Lara (2003) afirma que en el ámbito sectorial se ha observado el mismo comportamiento, debido al crecimiento desigual, producto de las políticas ejecutadas que beneficiaron principalmente a los sectores más atractivos y rentables para la inversión extranjera directa, como el sector financiero, comunicaciones, comercio y la agroindustria cañera. Mientras que los sectores orientados al mercado interno se han visto perjudicados, como el sector agrícola, que tuvo tasas crecimiento negativas durante el período de ajuste estructural. Por lo tanto, los resultados del PEE y el PAE en El Salvador han sido poco alentadores.

1.3. Características del modelo neoliberal

1.3.1. Pilares fundamentales del modelo neoliberal

Iglesias (2006) sostiene que la crisis de la deuda de la década de los ochenta aumentó los procesos inflacionarios, la pérdida de competitividad de las economías y las brechas sociales. En este período, el Estado fue fácilmente sometido por los intereses particulares de grupos políticos, económicos, militares, entre otros, con el fin de fortalecer su poder político y económico. Estos intereses privados produjeron intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento eficiente del mercado y fomentaron la especulación y la corrupción. Asimismo, las políticas públicas impulsadas y encaminadas hacia dichos intereses, excluyeron a la mayoría de los ciudadanos y provocaron la pérdida de legitimidad del Estado.

De acuerdo con Bresser (2009), a finales de los años ochenta, el neoliberalismo produjo un cambio drástico al Estado y al mercado, desde la teoría neoclásica, que se convirtió en la ideología dominante. Gracias a este feroz ataque, se produjo en el marco institucional la eliminación de los ministerios de planificación y las instituciones financieras y de fomento. Además, se abandonaron las perspectivas de largo plazo en la formulación de la política de desarrollo (Iglesias, 2006).

En este contexto, los países se liberalizaron, la globalización transformó el mundo en un gran mercado y en un gran sistema económico-político cada vez más integrado, en donde las unidades son los Estados-nación, formados por una sociedad civil, un Estado y un territorio. Por tal razón, desde lo económico, social y político, un país desarrollado en el sistema capitalista es aquel que tiene un Estado fuerte, capaz y que logra regular un mercado libre y eficiente (Bresser, 2009).

Bresser (2009) afirma que el Estado y el mercado son instituciones complementarias y que estos son los instrumentos principales de cada sociedad, pero, el mercado es el principal instrumento para lograr moldear el capitalismo y así, alcanzar los objetivos políticos. Además, se encuentra cimentado en la competencia, es fundamental y contribuye relativamente a la coordinación automática de la economía.

Asimismo, el Estado y el mercado se colocan como instituciones opositoras dentro del modelo neoliberal, aun y cuando, natural y estructuralmente, son complementarias. Por tanto, para Bresser (2009) esta oposición no tiene sentido, ya que el Estado puede coordinar para solucionar los problemas que presenta el mercado, debido a la construcción y organización política, social ideológica y económica del mismo Estado.

Es claro que el Estado tienen problemas e inconvenientes para realizar una buena coordinación económica debido a que la sociedad civil o nación, que forman al Estado democrático, es comandado por un gobierno que se elige y que, en muchos casos, es influenciado por los grupos de poder de una sociedad. Por lo cual, limitar el control del Estado sobre el mercado en el contexto neoliberal permite una organización y coordinación del mercado.

De acuerdo con Bresser (2009), los planteamientos del neoliberalismo no buscaban el debilitamiento del Estado, sino más bien pretendían retirar al Estado de la esfera productiva y dejarlo solo como una entidad reguladora. Sin embargo, para el autor, estas son ideas vacías pues lo planteado teóricamente es lo opuesto a lo realizado en la práctica.

En otras palabras, el neoliberalismo no quería un Estado productor ni tampoco regulador, porque por más mínima intervención estatal que exista, se altera el ajuste perfecto y automático con el que cuenta el libre mercado que, a su vez, perjudica la eficacia y eficiencia los sistemas socioeconómicos. Por consiguiente, para cambiar el pensamiento estatal se propusieron ideas sobre la libertad política y económica de los individuos, las cuales instauran la innovación y el progreso tecnológico como vías para lograr el desarrollo económico. De manera que desde el New Deal en Estados Unidos comenzó un auténtico cambio en el Estado democrático y social, ya que, se logró sacar al Estado de la esfera económica, política e ideológica, dejando de actuar principalmente en las políticas económicas de intervención pública que iban dirigidas a las actividades económicas. Además, la supuesta ruptura entre el Estado y el mercado generó en el mercado una disminución de las funciones en la sociedad por la ausencia de regulaciones (Bresser, 2009).

1.3.1.1. Estado

Para Bresser (2009), el Estado es la gran construcción institucional de las sociedades y su papel fundamental es el de regulador. Aunque también puede ser protector, inductor, capacitador y, en las fases iniciales de desarrollo económico, productor. El neoliberalismo buscaba que el Estado fuera mínimo, es decir, que dejara la producción de bienes y servicios, que desmontará la seguridad social, que no regulará los mercados y que dejará de impulsar la inversión productiva y el desarrollo tecnológico.

1.3.1.2. Mercado

El mercado es un mecanismo autónomo, ya que, no posee ningún tipo de regulación y es un ente basado en la competencia, debido a que los objetivos los define cada competidor, con base en sus intereses y sus decisiones. Además, el mercado es el encargado de administrar los grandes y complejos problemas económicos y, es el único instrumento con el cual se puede alcanzar una asignación eficiente de los recursos. El mercado, distribuye los factores de producción efectivamente, por medio de la libre competencia y la igualdad de las tasas de ganancias (Bresser, 2009).

Según Bresser (2009), el mercado es una institución primordial pero imperfecta, igual o más que el Estado, ya que, no toma en cuenta los valores políticos y humanos fundamentales como la libertad, la justicia y la protección del ambiente. Es así, como el mercado se vuelve ineficiente ocasionando desastres principalmente en tiempos de crisis. Esto sucede porque el mercado es el reino de la economía y está no necesita tener toda la libertad sino estar regulada.

En síntesis, el modelo neoliberal buscaba imponer y cumplir su supuesto vital, que era liberar el mercado de las trabas, obstáculos y restricciones del Estado, para lograr la “libertad” económica y, por ende, la “libertad” individual. Por tanto, para Sánchez (1998), el neoliberalismo es la corriente teórica que perseguía la no intervención del Estado, ya que, el mercado es capaz de resolver cualquier problema. Además, según Sosa (2012), esta teoría es consecuencia de las crisis económicas internacionales y de las ineficiencias políticas económicas y sociales del Estado de bienestar.

1.3.2. El paradigma o esencia sobre el que se sustenta el modelo neoliberal

1.3.2.1. La antropología neoliberal

De acuerdo con Samour (1998), la esencia del modelo neoliberal se basa en ciertos principios que hacen énfasis en las concepciones y teorías antropológicas, sociales y políticas. El autor sostiene que para el neoliberalismo no hay una antropología establecida ni hecha sistemáticamente de forma coherente, sino más bien son hechos de la realidad en donde la antropología se encuentra dentro de las concepciones de la sociedad y del Estado. Para el modelo neoliberal las visiones de libertad y del ser humano son consideradas como un paradigma universal, una verdad única que deja de lado otras formas de concepción de la realidad social existente.

Para Samour (1998), el modelo antropológico neoliberal consta de una serie de principios:

- **El individualismo posesivo eleva la propiedad privada a la naturaleza humana:** cada ser humano tiene una cualidad poseedora que se determina por sus gustos y preferencias, que busca realizar su esencia como competidor en el mercado.
- **El ser humano es un ser de normas y de tradiciones:** el neoliberalismo determina como tradicionales a las instituciones debido a su marco moral y al supuesto conservador que busca explicar las normas y tradiciones de una sociedad que se transmiten de generación en generación como una expresión de la cultura dominante y relaciones de poder.
- **Los seres humanos solo son iguales ante el mercado y la ley:** para el neoliberalismo un ser humano sólo consigue la igualdad en la libre competencia del mercado para lograr la mayor utilidad. Por lo tanto, las desigualdades sociales como la pobreza se deben a un problema de capacidades, habilidades y aptitudes personales que no permiten que cada individuo avance en el mercado.
- **La libertad es individual y sólo económica:** en el neoliberalismo se excluyen las demás dimensiones para basarse únicamente en la libertad económica en pro de los intereses de mercado. Es decir, cada individuo es propietario de las libertades, civiles, de expresión y de mercado, sin tener que condicionarse o restringirse de nada, ni de nadie.
- **El modelo neoliberal cae en una contradicción dentro de sus leyes de mercado:** la libertad está bajo el supuesto de la propiedad privada y de los beneficios que esta

propone, por lo que un individuo se ve condicionado y obligado a seguir todo el mecanismo determinado por el mercado aun y cuando se es “libre”.

1.3.2.2. Visión neoliberal de la sociedad y la política

Asimismo, Samour (1998) afirma que tanto la visión neoliberal de la sociedad como de la política también se caracterizan en un conjunto de principios:

Visión neoliberal de la sociedad

- **Para el neoliberalismo la historia consiste en el desarrollo y la lucha entre la sociedad abierta y cerrada:** la diferencia de cada sociedad es debido a su ideología y estructura esquematizada de los hechos históricos. Además, para el neoliberalismo es una forma de excluir al socialismo y a todos aquellos movimientos no acordes al capitalismo.
- **La sociedad capitalista contemporánea es catalogada como la mejor e insuperable:** esta concepción se basa en el contexto histórico del desplome del socialismo, convirtiendo al capitalismo en la nueva hegemonía que toda sociedad necesita. Para el neoliberalismo es utópico generar otro tipo de sociedad alterna, ya que, en la base de la naturaleza humana se encuentra la competencia y la racionalidad, que son imposibles de cambiar.
- **El mercado es el único ente racional capaz de autorregularse:** el mercado se autorregula porque existe una tendencia al equilibrio provocada por la competencia. Además, esta tendencia se ve originada cada vez más cuando se garantiza la mayor libertad en el mercado.

Visión neoliberal de la política

- **El neoliberalismo no significa una desestatización de la vida social, sino una reestructuración de la finalidad del Estado:** el Estado debe ser únicamente un instrumento para que el mercado logre sus objetivos.
- **La democracia es solo un método político que debe adaptarse a las normas y tradiciones de la sociedad:** para la lógica neoliberal la democracia es solo una herramienta que permite que los ciudadanos seleccionen un gobierno por medio de la competencia entre poderes políticos.
- **El neoliberalismo sustituye la soberanía popular por la soberanía de la ley:** la sociedad depende de un marco jurídico, general y permanente, que se fundamenta principalmente en la libertad política y de mercado.

1.3.3. El Consenso de Washington

Según Kuczynski & Williamson (2003), el modelo imperante en los países latinoamericanos, ISI, manifiesta su agotamiento, luego de la crisis de deuda externa de los ochenta. Estas economías presentaban diversos problemas económicos como altos déficits, mercados financieros reprimidos, entre otros.

Debido a lo anterior, un grupo de economistas se reunió en Washington para impulsar otro tipo de desarrollo en América Latina, que pretendía revertir el modelo anterior, cuya principal característica era su proteccionismo, por tanto, se pusieron en marcha una serie de reformas que iban orientadas a mejorar la disciplina macroeconomía de las naciones de la región y la liberalización de los mercados (Kuczynski & Williamson, 2003).

Para Martínez & Reyes (2012), con el Consenso de Washington se consolidó un modelo económico que fuera abierto, estable y liberalizado. Asimismo, con las reformas de política económica que se propusieron en el Consenso, estaban basadas en la lógica del libre mercado y aspiraban facilitar el comercio entre la región y las economías desarrolladas, para que así, hubiera un mayor crecimiento económico. Por otra parte, la disciplina macroeconómica, tenía como objetivo tener una solidez en las cuentas nacionales, que proporcionaría efectos positivos en la sociedad.

De acuerdo con Kuczynski (2003), el sector privado pasa a tener un papel fundamental en el crecimiento económico, ya que, dicho sector proveería los recursos para impulsar el crecimiento, al mismo tiempo que el papel de los organismos internacionales fue vital para implementar el modelo neoliberal.

Según Burki & Perry (1999), América Latina tenía que conseguir estabilidad económica y dismantelar las características principales del modelo de desarrollo enfocado en un crecimiento hacia adentro, con una matriz en la región centroamericana y que buscaba un desarrollo a escala regional entre un conjunto de Estados y para sus respectivas sociedades. Lo anterior era necesario para poder beneficiarse del aumento en las cantidades de intercambio comercial y los flujos de capital. También, la globalización y sus respectivas reformas neoliberales no buscaban solamente generar crecimiento económico, sino que, además, tenían por objetivo reducir las inequidades y la pobreza.

De acuerdo con Kuczynski (2003), a principios de los años noventa, la mayoría de las economías de la región empezaron a abrir su comercio, vendieron empresas estatales y disminuyeron el déficit presupuestario. Al mismo tiempo, hubo un aumento en la inversión de

los Estados Unidos hacia la región. Por lo tanto, es en esta década, que para América Latina representó el período en donde se establece el neoliberalismo, a través, de las reformas de política económica del Consenso de Washington.

El Consenso de Washington promovía que los países de la región tuvieran tipos de cambios competitivos, ya que, con esto se lograría incentivar el crecimiento de las exportaciones, liberar las importaciones, capacidad de generar ahorro doméstico, con el cual se financiaría la inversión y reducir el tamaño del Estado (Martínez & Reyes, 2012).

Para Martínez & Reyes (2012), las reformas de política económica del Consenso de Washington fueron las siguientes:

1. Disciplina presupuestaria: debido a los altos déficits fiscales que enfrentaba la región se buscaba solucionar los desequilibrios.
2. Reducir el gasto público: se buscaba recortar el gasto público, especialmente los subsidios, para poder reducir el déficit.
3. Reforma fiscal: se buscaba incrementar la recaudación fiscal, para poder disminuir el gasto público y lograr aliviar el déficit fiscal.
4. Liberalización financiera: el mercado iba a definir los tipos de interés.
5. Tipo de cambio competitivo: debido a que la base del crecimiento iba a ser las exportaciones, el tipo de cambio competitivo traería certidumbre en las inversiones de las industrias que exportarían.
6. Liberalización del comercio: reducción o eliminación de aranceles a la importación, que beneficiarían la producción de productos exportados.
7. Inversión extranjera directa: se buscaba el fácil acceso de capital, conocimiento y experiencia.
8. Privatizaciones: se buscaba disminuir el presupuesto gubernamental y obtener los recursos suficientes para destinarse en gasto social.
9. Desregulación: se modificarían ciertas regulaciones que no permitían la entrada de empresas extranjeras.
10. Derechos de propiedad: se buscaba proteger la creación de derechos de propiedad de bienes, que estimulen al sector privado eficientemente.

Williamson (2003) dice que el decálogo se sustenta en tres pilares:

1. Sobre el papel del Estado: el Estado debe reducirse y pasar la mayoría de sus funciones al sector privado, ya que este sector, maneja de una mejor forma los recursos

que el sector público. El nuevo rol del Estado va a ser el facilitar los negocios del sector privado, regular los excesos del mercado y garantizar la gobernanza.

2. Sobre las ventajas de la globalización: la región debe abrirse al capital, atraer inversión extranjera o, en otras palabras, transnacionalizarse.
3. Sobre la distribución: existirá un efecto rebalse, entre más tengan las élites, más se van a ver beneficiados las demás clases sociales.

1.4. Vinculación del modelo neoliberal con la matriz productiva

Una característica que presentaron las economías centroamericanas durante la mayoría del siglo XX fue la dependencia del sector exportador, específicamente, del sector agroexportador, ya que, este tenía una relación directa entre el volumen de las exportaciones y el resto de las variables económicas (Segovia, 2004).

Es en la década del ochenta, cuando el modelo agroexportador entra en crisis debido a los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; la crisis mundial de esa década; y la crisis estructural de la agricultura tradicional; estas economías dejan de funcionar en pro del sector agroexportador y empiezan a sufrir un proceso de transformación estructural, reflejándose estos cambios en su funcionamiento global (Segovia, 2004).

Para Segovia (2004), durante la década de los noventa en Centroamérica existió un quiebre estructural que provoca el fin del modelo agroexportador, debido a la implementación del nuevo modelo económico basado en la liberalización económica. Asimismo, con el surgimiento del modelo neoliberal, en Centroamérica se consolida un nuevo patrón de crecimiento y acumulación de capital que favoreció al sector servicio, financiero y al manufacturero (Segovia, 2004).

De acuerdo con la CEPAL (2001), este nuevo patrón de crecimiento tiene como elemento clave la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED), debido a que, en décadas anteriores, esta se había focalizado en la industria manufacturera, pero en los noventa pasa a los servicios.

Para Calderón (2016), lo anterior provocó una mayor integración con Estados Unidos, convirtiéndolo en el principal socio comercial para El Salvador y la región, en lo que respecta a exportaciones-importaciones. Además, la fuga masiva de personas hacia la región norteamericana generó un mayor flujo en de remesas, y estas, pasaron a tener una mayor importancia para la economía del país y de la región.

Según Segovia (2004), entre las características que va a poseer el modelo neoliberal se destaca la apertura comercial; un sistema político democrático; la mano de obra intensiva y no calificada; el sector financiero, eléctrico, de comunicaciones y de servicios. La orientación del modelo neoliberal ha generado que los sectores antes mencionados radiquen específicamente en las ciudades, provocando que el sector agrícola y con ello, la zona rural, pierda importancia en el país.

Es por lo antes descrito, que después de instaurarse el nuevo modelo económico se comenzó a presentar una rigidez en la matriz productiva del país, debido a que el crecimiento económico se basa principalmente en el sector comercio, servicios y financiero. Desde ese momento, la economía salvadoreña deja de producir y comienza a consumir en grandes cantidades, sosteniéndose este nuevo modelo, por el flujo de remesas de todas las personas que el mismo modelo ha expulsado (Segovia, 2004).

De acuerdo con Dada (2017), luego de la implementación de la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro de Préstamo, por medio de las PAE y PEE dictaminadas por el Consenso de Washington, empieza la expropiación de la banca nacional, con la finalidad de hacer al país un centro financiero, logrando un alto protagonismo y dinamización por medio de la acumulación de capital e inversiones. Asimismo, la reprivatización de la banca salvadoreña formó un oligopolio financiero que maneja el otorgamiento de créditos públicos y privados que permiten realizar las diversas actividades económicas del país (Velásquez, 2012).

1.5. Hallazgos del capítulo

El Salvador pasó por una serie de etapas económicas, siendo la primera, el modelo primario exportador, que comprende desde finales del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX. Este se llevó a cabo sin ningún tipo de tecnificación o valor agregado. Luego, con la teoría del crecimiento estructuralista de la CEPAL en los años cuarenta, El Salvador, junto con otros países de la región, empiezan a establecer iniciativas de industrialización, desarrollo y diversificación productiva, mediante un mayor intervencionismo y proteccionismo del Estado. Cabe destacar que, estas medidas no surtieron efecto en el país, debido a los intereses económicos de cierto sector de la sociedad, a la crisis mundial capitalista de los setenta y a las inestabilidades de la región centroamericana y de El Salvador.

Como respuesta al agotamiento teórico de los planteamientos keynesianos, surge el pensamiento neoliberal, cuyos pilares fundamentales son el Estado regulador que no

intervenga en los asuntos económicos y el libre mercado que garantice la máxima libertad individual.

Con la crisis de deuda externa latinoamericana, se refleja el agotamiento del pensamiento estructuralista y del modelo proteccionista de desarrollo. Con esto, se establece una serie de políticas económicas, puestas en lo que comúnmente se llama el Consenso de Washington, con el objetivo de impulsar otro tipo de crecimiento en las economías latinoamericanas y así, establecer el modelo neoliberal.

El contexto histórico de los años noventa en El Salvador, se enfoca principalmente en la aplicación del PEE y el PAE, que buscaban erradicar los altos niveles de endeudamiento, el déficit en la balanza de pagos y los procesos inflacionarios, mediante una serie de reformas en las que se encuentran la apertura comercial, atracción de inversión extranjera, disminución del Estado y las privatizaciones (Ochoa et al., 2000).

A continuación, se presentan las características del modelo neoliberal que El Salvador tuvo que establecer en los años noventa.

Figura 2: características del modelo neoliberal



Fuente: elaboración propia.

El esquema anterior muestra las características básicas y esenciales del modelo neoliberal, donde las diez reformas Consenso de Washington, luego las PAE y PEE, establecieron la disminución del Estado salvadoreño en la política económica y productiva, consiguiendo la liberalización comercial y financiera por medio de las privatizaciones y la firma de acuerdos comerciales. De acuerdo con PROESA (2015) se debe invertir en el país porque brinda incentivos fiscales, costos competitivos por medio de una mano de obra productiva y poco calificada, con contratos flexibles y remunerada con bajos salarios; una estabilidad monetaria gracias a la dolarización, y tiene acceso a mercados internacionales, lo que ha permitido obtener una alta IED en el sector financiero y de servicios.

Por consiguiente, desde las políticas neoliberales de los años noventa, los grupos de poder son los encargados de guiar la producción nacional, de cierta forma, pues son ellos los que guían las inversiones principalmente hacia los sectores que promueve el modelo y que están de acuerdo con sus intereses (Departamento de Economía UCA, 2017).

Es así, como finalmente El Salvador se inserta al modelo neoliberal, con una economía orientada hacia afuera, a favor del gran capital extranjero, el sector financiero y de servicios, generado una persistencia en la rigidez de la matriz productiva, un detrimento en las condiciones de vida de los salvadoreños y logrando un abandono de los sectores productivos enfocados al mercado interno, tal es el caso del agro, las manufacturas y la matriz energética, que son sectores que podrían desarrollar y diversificar al país.

CAPÍTULO 2: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES IMPLEMENTADAS EN EL MODELO NEOLIBERAL DE EL SALVADOR DURANTE EL PERÍODO 1999-2019

En este capítulo se plantean las diversas políticas públicas para el desarrollo productivo llevadas a cabo en los últimos cuatro gobiernos de El Salvador, en el período 1999-2019. Seguidamente, por cada administración del país (ARENA y FMLN), se ha realizado un cuadro resumen de las políticas para observar el enfoque de las acciones concretas de cada gobierno.

En el siguiente subapartado se realiza una caracterización de la economía salvadoreña y de la matriz productiva, en contraste con las políticas de desarrollo productivo, para lo cual, se revisaron los elementos históricos y teóricos regionales y nacionales que condicionan el modelo productivo presentados en el capítulo uno. Para lograr un análisis integral que evidencie la continuidad o ruptura del modelo neoliberal en el período de estudio.

Este análisis de las políticas para el desarrollo productivo presenta una cierta complejidad debido a la heterogeneidad de los sectores productivos, de las condiciones del país y del poco esfuerzo político y económico para llevar a cabo estudios de efectos y resultados.

Por último, en esta sección se buscará analizar y cuestionar si luego de la entrada del partido de izquierda FMLN al ejecutivo, existió una ruptura o se continuó con el modelo neoliberal implementado en los años noventa.

2.1. Marco conceptual para el análisis de las políticas de desarrollo productivo

Las políticas de desarrollo productivo han tenido cambios de acuerdo con las visiones de los actores públicos, económicos y sociales. Es así, como las políticas industriales del modelo ISI, iban encaminadas principalmente a la industria, pero con el neoliberalismo estas políticas han intentado aplicarse a todos los sectores de manera que exista un efecto rebalse que permita mejorar el desarrollado de un país o región.

Según Calderón (2016), la matriz productiva es un área técnica académica para el análisis y desarrollo de la economía de un país o región y busca responder sus tres principales interrogantes: ¿qué producir?, ¿cómo producir? y ¿para quién producir? En ese sentido las políticas de desarrollo productivo tienen una correlación con la estructura productiva, ya que por medio del diseño e implementación de las políticas del gobierno y actores económicos se

efectúa el aporte real que cada sector genera en inversión, empleo, y producción de bienes y servicios.

De acuerdo con Padilla (2014), la política de desarrollo productivo es un proceso en el cual cada gobierno implementa herramientas para el mejoramiento de las ramas económicas y su éxito se debe por la evaluación, ejecución y seguimiento de las acciones y proyectos. De tal manera, que estas políticas no son exclusivas para el sector secundario, sino que también, engloba los otros dos sectores de la economía.

Por otra parte, Cuevas, Manzano & Rodríguez (2014), realizan una definición más ortodoxa de las políticas de desarrollo productivo, pues señalan que son intervenciones gubernamentales que buscan desarrollar los sectores productivos. El objetivo principal de estas políticas es explotar las ventajas comparativas que todos los sectores tienen para transformar la matriz productiva y erradicar las fallas económicas como la falta de técnicas y coordinaciones, escasa protección de la propiedad privada, los elevados costos y el poco acceso a créditos financieros.

Para el MINEC (2014), las políticas de desarrollo productivo se refieren al conjunto de acciones, marcos e instrumentos públicos que apoyan a sectores estratégicos o claves de la economía para su desarrollo productivo y competitivo. Esto permite fortalecer las estructuras productivas por medio de las políticas horizontales, verticales, y la combinación de ambas. Las políticas horizontales son dirigidas a todos los sectores de la economía para mejorar su producción y calidad, reducir las trabas para el desarrollo y en algunas ocasiones son aplicadas con un período de tiempo definido. Mientras que las políticas verticales seleccionan ramas o sectores particulares para efectuar inversiones, protecciones y reformas. En cambio, la combinación de acciones es uno de los principales desafíos de la política para desarrollar uno o varios sectores debido a la coyuntura del país, pues las necesidades y enfoques difieren en cierta medida con las apuestas de cada gobierno en turno.

En general las políticas de desarrollo productivo, tanto horizontales y verticales buscan emplear los recursos eficaz y eficientemente para impulsar a ciertos sectores claves como la investigación, el desarrollo tecnológico y la promoción de las exportaciones de manufacturas, entre otros; que, aunque no tienen capacidades competitivas homogéneas, buscan lograr una gradual transformación productiva y beneficiar a toda la población (MINEC, 2014).

2.2. Políticas y estrategias dirigidas a los sectores productivos en las administraciones de ARENA

En primer lugar, se plasman las políticas y acciones que los gobiernos del partido ARENA, hicieron para desarrollar productivamente al país. Luego se hace un cuadro comparativo de políticas aplicadas por el gobierno de Flores y Saca. Finalmente, se realiza un análisis sectorial de las políticas ejecutadas, con las condiciones económicas que se presentaron de 1999 a 2009.

2.2.1. Francisco Flores (1999-2004)²

El programa de gobierno “La Nueva Alianza” busco acciones como el proyecto “Alianza por el Trabajo”, con la finalidad de incrementar la producción, las exportaciones, el empleo y el desarrollo nacional, a través del mejoramiento de la infraestructura económica, tratados e integraciones productivas con Centroamérica y Estados Unidos (GOES, 1999).

1. Sector agrícola

Según Quiteño & Vega (2008), en el período de Francisco Flores se buscaba reactivar y diversificar el sector agrícola, ya que sufría aún las consecuencias de la crisis mundial en los precios. Por lo tanto, el gobierno apoyó alianzas productivas entre empresarios, cooperativas, sindicatos, asociaciones y comunidades, para realizar algunas políticas y proyectos que permitieran el desarrollo productivo y económico del sector.

Algunos ejemplos son: la alianza por el trabajo, la nueva alianza para el desarrollo agrario nacional, la reconversión agroempresarial y la inversión pública. Las políticas implementadas por Flores son una continuación de la gestión anterior, por su similitud, ya que buscaba principalmente abrirse al mercado exterior y transformar el sector agrícola en un sector agroempresarial para que dicha asociación obtuviera un avance tecnológico, comercial y productivo que logrará un mayor valor agregado, diversificación y sostenibilidad de los negocios agropecuarios (Álvarez, 2010).

El MINEC y el sector privado crearon en 1997 el Programa Nacional de Competitividad de El Salvador (PNCES), y este fue retomado en todo el periodo presidencial de Flores, con el fin

² Para este período presidencial no se encontró mucha información de acciones concretas y sus respectivos montos.

de desarrollar la competitividad de los sectores y empresas para insertarse en el comercio internacional (Abarca, Figueroa, Morales & Pleitez, 2015).

El 24 de junio de 1999, el gobierno anunció la “Propuesta de Reactivación Económica” que consistía en aplicar el IVA a los bienes agrícolas y medicinas. Un año después el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con la colaboración del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) y municipios, pusieron en marcha el Proyecto Ayuda a los Cafetaleros (Caravantes, Murcia & Labrador, 2016).

Según Cabezas, Flores & Moreno (2004), el MAG para el período presidencial de Francisco Flores, ejecutó los siguientes proyectos:

1. PROCHALATE: rehabilitación para desarrollar las áreas afectadas por el conflicto en el departamento de Chalatenango.
2. PAES: programa ambiental de El Salvador, componente de inversión en la cuenca alta del Río Lempa.
3. PRODERT: proyecto de desarrollo rural sostenible de zonas de fragilidad ecológica en la región del triffinio.
4. PRODAP II: proyecto de desarrollo rural en la región central.
5. Fase II: agricultura sostenible en zonas de laderas.
6. Proyecto de transferencia de tecnología de postcosecha en granos básicos.
7. Programa de reconversión agroempresarial.
8. Programa nacional de frutas de El Salvador.
9. Desarrollo de la Acuicultura en los Estuarios de El Salvador.
10. Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER) (P. 58-59)

Para Espino (2014), en el año 2001 y 2002 se aplicaron políticas dirigidas principalmente al fortalecimiento productivo y de desarrollo con un enfoque de género. Un ejemplo es el programa “Formación Integral y No Tradicional Ligado a Mercados de Consumo y/o Laboral” que apoyaba principalmente a las mujeres dedicadas a la agricultura brindando créditos, asistencia técnica y laboral.

Para el año 2003 se beneficiaron aquellos proyectos agrícolas y agroindustriales con capacidad de exportar, estipulado en el Decreto 263 de la Asamblea Legislativa, referido principalmente a la cancelación de deuda agrícola, bancaria y de financiamiento (Espino, 2014).

Según Cabezas et al. (2004), el sector agrícola tuvo una amplia cooperación tanto interna como externa, a través de acciones que tuvieron efectos positivos, un ejemplo concreto fue el Programa Nacional de Frutas de El Salvador (FRUTAL-ES) implementado en dos fases. También, se creó el Comité para el Desarrollo Rural (CDR).

De acuerdo con el MH (2005), para desarrollar el sector agropecuario se otorgó US\$13.6 millones al MAG, con el fin de implementar el Programa de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nororiente del país (PRODENOR). Además, en la gestión de Flores se eliminaron las exenciones fiscales al IVA, se implementó la Ley de Simplificación Aduanera y se reformó la Ley de Infracciones aduaneras, entre otras acciones de control aduanero.

2. Tratados de Libre Comercio (TLC)

La gestión presidencial del presidente Francisco Flores, buscó incentivar las exportaciones de ciertos sectores por medio de un conjunto de tratados e integraciones productivas con otros países. Estos tratados permitirían desarrollar los sectores productivos y diversificarlos para competir en el mercado exterior. A continuación, se presentan los tratados suscritos:

TLC entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica: entró en vigor el 15 de marzo de 2001 y buscaba la desgravación arancelaria total. En un primer momento, México otorgó el libre acceso a aproximadamente el 78% de los productos industriales salvadoreños, mientras que El Salvador solo el 59%. Además, México eliminó las barreras arancelarias y subsidios de los productos agrícolas exportados para su fácil inserción a su mercado (Escobar, García & Morales, 2011).

TLC con República Dominicana: entró en vigor el 4 de octubre de 2001 y buscaba eliminar las barreras de los bienes y servicios, de capitales y personas y principalmente buscaba eliminar totalmente los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) de los productos originarios principalmente del sector marino (SICEX, s.f.). También, se otorgaron preferencias arancelarias a los siguientes productos: el azúcar, derivados del petróleo, leche, alcohol etílico, entre otros (Escobar et al. 2011).

TLC con República de Chile: entró en vigor el 1 de junio de 2002 y estableció el programa de desgravación arancelaria de 3 a 10 años, sobre los productos para lograr diversificar y facilitar el comercio (SICEX, s.f.). Chile dejó entrar el 83% de bienes salvadoreños, pero el 4.41% fueron descartados de las negociaciones, mientras que El Salvador concedió la libre comercialización del 62.99% de los bienes chilenos, dejando 4.38% excluidos, y las otras mercancías restantes a una desgravación de entre 5 a 16 años (Escobar et al., 2011).

TLC con Panamá: entró en vigor a inicios del año 2003, el cual permitió desde su inicio la libre entrada del 85% de bienes salvadoreños, mientras que El Salvador dejó el acceso al 81% de los bienes panameños (Escobar et al., 2011).

TLC entre la región centroamericana y Estados Unidos (CAFTA): este tratado fue negociado con grandes expectativas en el período de Francisco Flores, pero no logró ser suscrito hasta la siguiente administración de ARENA (Caravantes et al., 2016).

3. Inversión

El gobierno de Francisco Flores implementó la “Ley de Inversiones”, que busca principalmente:

“... fomentar las inversiones en general y las inversiones extranjeras en particular, para contribuir al desarrollo económico y social del país, incrementando la productividad, la generación de empleo, la exportación de bienes y servicios y la diversificación de la producción”. (Diario Oficial, 1999, tomo 345, No. 210: 7)

La inversión es una variable que permite el desarrollar del país, por lo tanto, con el plan Alianza por el trabajo se buscaba atraer inversiones principalmente del extranjero, para generar una mayor producción, productividad de los recursos y tecnología en los procesos (Abarca et al., 2015).

4. Proyectos de MIPYMES

Según Abarca et al. (2015), las MYPE son importantes en los aspectos de empleo y crecimiento del país, por lo tanto, el Gobierno de El Salvador para impulsar y fortalecer estas empresas en el mercado, en el 2001 implementaron la “Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana” con el propósito de:

“... regular el Sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas y sus operaciones, para facilitar el acceso de la micro, pequeña y mediana empresa al financiamiento y a las contrataciones y adquisiciones públicas o privadas”. (Diario Oficial, 2001, tomo 353, No. 199: 3)

Con esta ley las MYPE lograron acceder a más fuentes de financiamiento y apoyo cooperativo para crecer y desarrollarse con innovación y acorde con los objetivos de empleo y competitividad del plan quinquenal de desarrollo.

Según Escobar et al. (2011), el gobierno de Flores buscaba impulsar las MIPYMES, con esta Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para MIPYMES, que buscaba mejorar la producción y así competir en el mercado exterior, sin embargo, para este período sólo el 10% de estas empresas se beneficiaron con las acciones del GOES.

5. Educación superior

En el período de 2003-2004 se otorgaron US\$63.2 millones al Ministerio de Educación para implementar diversos programas, entre ellos: “Reforma de Educación Media, Reforma Educativa, Fase I y Tecnologías Educativas” (MH, 2005, p. 30).

6. Otros proyectos

Infraestructura

De acuerdo con el MH (2005), en el período de Flores, se realizaron mejoras a la red vial por medio de los siguientes proyectos: “la construcción de la carretera que conecta la Troncal del Norte y la Calle a Tonacatepeque, la apertura del Bulevar Constitución y la rehabilitación de carreteras a nivel nacional. Programa de Reconstrucción de Establecimientos de Salud de primer nivel de atención (Unidades de Salud) y la reconstrucción y Rehabilitación del Centro para Ciegos Eugenia de Dueñas” (MH, 2005, p. 31). Esto permitió un crecimiento en el sector construcción, ya que aumentó los empleos y extendió los servicios y beneficios debido a esta infraestructura.

7. Instituciones Financieras Internacionales

De acuerdo con Escobar et al. (2011), para la administración de Flores uno de los principales actores en la dinamización de los sectores productivos fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya que buscaba ejecutar diferentes programas como el Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica (SINALIT), apoyo a las MIPYMES y préstamos de competitividad para la apertura comercial. Todos los préstamos estuvieron sujetos a diferentes condiciones para su desembolso, como el establecimiento de una mejor institucionalidad para los sectores de aviación y marítimo, el fortalecimiento del INSAFORP, entre otros.

2.2.2. Elías Antonio Saca (2004-2019)

Según ARENA (2003), el Plan del Gobierno “País Seguro” aunque se enfocó más a los ámbitos sociales que a los de índole económica, si busco generar desarrollo productivo y sectorial bajo las siguientes líneas de acción:

1. Dinamizar la competitividad nacional con el proyecto “Base de un País Productivo”.
2. Lograr una apertura comercial y una integración económica con el proyecto “País Unido al Mundo”.
3. Brindar oportunidades a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para poder generar riqueza nacional.
4. Desarrollar el sector agropecuario mediante un proceso de ampliación de la Cadena de Valor.

Es así como se pueden apreciar una serie de políticas sectoriales que tuvieron como objetivo asegurar una transformación de la matriz productiva en el país.

1. Sector agrícola

De acuerdo con Bukele, Lozano & Molina (2012), a pesar de que la revitalización del sector agrícola no fue la principal prioridad durante la administración Saca, se puede apreciar un conjunto de políticas públicas enfocadas al área de la agricultura:

Durante este mandato el MAG creó el Programa Reversión Productiva del Sector Agrícola y la Agroindustria. Mediante esto se implementa la iniciativa Pacto por el Empleo que busco desarrollar y diversificar el sector agrícola para así mermar las desigualdades principalmente en las áreas rurales.

Para poder facilitar el otorgamiento de crédito a productores rurales, con la ayuda del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), se creó el Fomento a la asociatividad de productores rurales agrícolas y se estableció un programa de inversión pública rural coordinada.

Con la finalidad de reactivar y mejorar el sector agrícola en el país, durante esta administración se llevó a cabo una modernización de las instituciones que apoyan al sector agrícola tales como la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), y el Centro de Desarrollo de la Pesca y la Agricultura

(CENDEPESCA). Se formaron y capacitaron a pequeños y medianos agricultores, gracias al Programa de Extensión Agrícola.

Según el MAG (2009), mediante el Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS) se otorgó un monto de US\$16,621,125 para poner en marcha el Programa de Fortalecimiento de Seguridad Alimentaria, en donde se llevaron a cabo proyectos como el Fomento de Producción y Productividad en los Cultivos de Granos Básicos, Hortalizas y Frutales, otorgándole a los pequeños y medianos productores agrícolas tecnología para mejorar el cultivo de granos básicos; se buscó diversificar la producción del sector agrícola mediante el Fortalecimiento del Sector Pecuario y Avícola y la implementación de la iniciativa de Seguridad Alimentaria con Productos Pesqueros y Acuícolas de Valor Agregado.

Asimismo, se brindó US\$1,987,939 provenientes de ANTEL, con el objetivo de mejorar la situación del sector cafetalero, mediante la creación de plantas de viveros de café y así, revitalizar las áreas cafetaleras que han perdido dinamismo en su producción y a su vez, para dinamizar la competitividad del sector frutícola, se financió el Programa de Desarrollo de productos Frutícolas de El Salvador (FRUTAL-ES) (MAG, 2009).

Durante el año 2006 el Gobierno de El Salvador junto con la Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO), llevaron a cabo el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), con la finalidad de incentivar el sector agrícola y proveerle de los recursos alimenticios necesarios a las familias en extrema pobreza de la zona oriental del país. Este proyecto se puso en marcha gracias a la financiación del Estado salvadoreño, junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (FAO, 2014).

De acuerdo a cifras del MAG (2009), durante el quinquenio 2004-2009, se otorgó un monto de más de US\$25 millones, para financiar el Programa de Semilla Mejorada, que tenía como principal objetivo generar un incremento de la productividad mediante la revitalización de la agricultura, proveyéndole a los pequeños productores, principalmente de semillas de maíz, frijol, sorgo, arroz, y pasto para que estos puedan producirlas, consumirlas y comercializarlas con la ayuda de instituciones como el CENTA (Bukele et al., 2012).

2. Diversificación

Política Energética

De acuerdo con el MINEC (2009), para poder resolver la problemática de generación, transporte y distribución de la energía, se desarrolló la Política Nacional de Energía, generándose a su vez los siguientes resultados:

1. Diseño del Consejo Nacional de Energía (CNE).
2. Diseño y desarrollo de la Política Energética Nacional.
3. Se concretizó la Reforma del Sector Eléctrico con el propósito de asegurar estabilidad tanto en los precios como en el suministro de energía a largo plazo.

Además, se implementó el Programa de Eficiencia Energética con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y se aprobó en diciembre de 2007 la Ley de incentivos fiscales para el desarrollo de proyectos que utilizan energía renovable.

Según Cáceres (2009), se llevaron a cabo proyectos como la puesta en marcha del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central por parte de CEL y la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico el Chaparral, además del Programa de Reforma del Sector de Recursos Hídricos por parte de ANDA.

3. Tratados de Libre Comercio (TLC)

De acuerdo con el MINEC (2009), el GOES siguió cumpliendo con los lineamientos del consenso de Washington debido a la gran importancia que tiene la apertura comercial en esta administración. Para generar crecimiento económico, en esta área se buscó abordar la política exterior mediante el plan “País Seguro” cuyas finalidades eran fomentar la eliminación de las barreras al comercio, la atracción de Inversión Extranjera Directa y el incremento de las exportaciones de los productos nacionales. Para esto, se llevaron a cabo una serie de tratados y negociaciones comerciales que han tenido una gran importancia en el desarrollo comercial del país.

Durante este quinquenio se le ha dado continuidad al Tratado de Libre Comercio (TLC) efectuado entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana mejor conocido como CAFTA-DR, el cual El Salvador está suscrito desde el 28 de febrero de 2006, en este sentido se han elaborado y dado seguimiento a programas de exenciones fiscales al sector industrial, azucarero y de asesoría a las zonas francas del país en la industria textil y confección.

Con el CAFTA se le dio un trato preferencial a los productos procedentes de la agricultura e industria salvadoreña, el acceso fue recíproco, en primera instancia se le dio entrada inmediata

a El Salvador al 53% de las mercancías agrícolas y un 77.97% de las industriales de origen Estadounidenses con un 0% de arancel, luego se acordó libre acceso del 99.73% de mercancías industriales y un 89% de productos agrícolas salvadoreños hacia los Estados Unidos manteniéndose el 0% de arancel entre ambas partes (MINEC, 2004, citado en Garate, Tablas & Urbina, 2008).

El 21 de agosto del 2008 entró en vigor el TLC entre Colombia y los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). Este acuerdo abarca no sólo el comercio de bienes, sino que también el de servicios y electrónico. Además, busca fortalecer las relaciones comerciales de los países miembros mediante una desgravación arancelaria de los productos originarios de cada nación, para ello, debe de incentivarse la atracción de inversión extranjera directa y reducir lo más que sea posible los obstáculos al comercio (MINEC, 2009).

Se desarrollaron negociaciones entre el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA4) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en agosto de 2007 mediante el TLC CARICOM- CA 4 y Panamá. Además, se realizó el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y el CA4 (MINEC, 2009).

Respecto a la Integración Económica Centroamericana, se ratificó el convenio “Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana”, y se ejecutó en agosto del 2008 el Código Aduanero Centroamericano (CAUCA) con su respectivo reglamento (MINEC, 2009).

Con el objetivo de consolidar la apertura externa y disminuir las restricciones comerciales entre ellas las arancelarias, se fortalecieron las relaciones multilaterales con la Organización Mundial del Comercio (OMC) (MINEC, 2009).

Con la finalidad de generar crecimiento económico y mermar la pobreza se llevó a cabo un convenio entre el Gobierno de El Salvador y la corporación de la Cuenta del Reto del Milenio en el año 2006 (Guerrero, Paredes & Ramírez, 2017).

En el año 2008 entró en vigor el TLC entre El Salvador, Honduras y Taiwán, en donde se le otorgó a El Salvador un 57% de acceso de productos de origen Taiwanés, mientras que a este último un 64% de productos salvadoreños (Garate et al, 2008).

Además, durante este tratado el sector azucarero salvadoreño logró establecer una cuota libre de arancel para la exportación de azúcar hacia Taiwán, sin embargo, El Salvador excluyó al azúcar del programa de desgravación arancelaria, por lo que Taiwán no tuvo ningún tipo de

preferencia arancelaria en lo que respecta a dicho rubro, consiguiendo que el acceso otorgado por Taiwán se llevara a cabo de manera unilateral (REINGEX, 2019).

Durante el quinquenio Saca se ha experimentado un incremento tanto de las exportaciones como de la inversión extranjera directa originada de las naciones con las que se llevaron a cabo los TLC.

Cabe señalar que, en el año 2000 con el mandato de Flores, se crea la Agencia de Promoción de Inversiones, llamada PROESA. Para la siguiente administración de ARENA, se forma la Agencia de Promoción de Exportaciones (EXPORTA), una agencia de promoción de exportaciones (PROESA, 2015).

4. Inversión

Ley de Turismo

Según Cuevas et al. (2014), la creación del Ministerio de turismo en el 2004 ha llevado a cabo un conjunto de exenciones fiscales para mejorar la oferta nacional, tales como: la exoneración a largo plazo del ISR y municipalidades con el objetivo de mejorar el flujo de inversiones enfocadas al sector turístico.

El MH (2017), afirma que durante el quinquenio Saca una de las estrategias sectoriales que se llevaron a cabo para incrementar la inversión extranjera fue el decreto de la Ley de Turismo en el año 2007. Para desarrollar un buen clima de inversión en el país se llevaron de la mano una serie de proyectos de mejoramiento de infraestructura, además, se le dio más protagonismo al desarrollo local mediante la concesión de incentivos fiscales a las micro y pequeñas empresas. Para poder regular y dinamizar la actividad turística en el territorio nacional se llevó a cabo la Política Nacional de Turismo, así como también un plan de desarrollo al sector turístico, junto con la creación de la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) y el Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU) las cuales son las instituciones encargadas de administrar tanto los bienes como los proyectos de índole turística en el país.

Ley de Zonas Francas

De acuerdo con el MINEC (2009), durante la administración Saca se llevaron a cabo un conjunto de políticas para dinamizar la inversión en el país, entre ellas están la continuidad de una serie de leyes, entre las que más se destacan la ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, que tuvo como resultado la puesta en marcha de la Zona Franca de San José y benefició a 15 empresas industriales. Mediante la Ley de Reactivación de

Exportaciones se beneficiaron 14 empresas, además se aprobaron en concepto de devolución de costos de transporte de mercancías (FOB) 6,102 solicitudes procedentes de las exportaciones.

Ley Energética

Con el objetivo de incentivar las inversiones, generar una diversificación en los sectores productivos y a la vez, conciencia del cuidado del medio ambiente en el país, durante el año 2007 se llevó a cabo la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad, bajo la supervisión de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y el Ministerio de Hacienda, en donde se llevaron a cabo exenciones arancelarias temporales a las empresas del sector energético que decidan invertir y poner en marcha la producción de energía procedente de la naturaleza tales como la eólica, solar e hidráulica (MH, 2017).

5. Innovación y tecnología

El MINEC (2009) argumenta que, para generar un incremento en la productividad del país, se necesita brindar a las empresas tanto privadas como públicas apoyo proveyéndoles de innovación y desarrollo productivo, por lo que se implementó el Sistema Nacional de Innovación (INVENTA) en el 2008; el Sistema Nacional de Calidad y Productividad (SNCP) así como también el Sistema de Innovación (SIN).

6. Proyectos de MIPYMES

De acuerdo con el MINEC (2009), se llevó a cabo el Foro “Oportunidades de las MIPYME” con el principal objetivo de mejorar las oportunidades de acceso y exportación hacia el mercado europeo, además del “Foro Nacional de Asociatividad para Exportar” realizado gracias al Ministerio de Comercio e Industria de Panamá.

Para el MINEC (2009), una de las maneras de poder generar desarrollo en los mercados internos es por medio del apoyo e incentivos hacia los micros, pequeños y medianos empresarios, por lo cual, en esta área se realizaron algunos logros:

Se llevó a cabo el Proyecto Fortalecimiento de las Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas en el país (FOMYPE), cuyo financiamiento procedió del GOES y de la Unión Europea, esto generó la apertura de cuatro Centros de Desarrollo de Negocios en Sonsonate, San Miguel, Zacatecoluca y San Salvador que generaron una descentralización de estos (MINEC, 2009).

Mediante el financiamiento cooperativo del Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOEX), junto con el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO), se desarrolló una política industrial para poder dinamizar la productividad e innovación técnica de las MIPYMES que se dedican a la producción de productos de exportación (MINEC, 2009).

Se brindó apoyo a la competitividad empresarial mediante el programa de encadenamientos productivos e Inteligencia Competitiva en donde llevaron a cabo convenios con organismos como el PNUD, el MINEC, CAMARASAL y CAMAGRO para realizar talleres y foros de capacitación para generar oportunidades para las MIPYMES (MINEC, 2009).

7. Educación superior

Según el MINED (2009), como resultado concreto del Plan Nacional de Educación 2021, y con la aprobación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), se puso en marcha en mayo de 2008 el Fondo de Investigación de la Educación Superior (FIES) con un monto inicial de US\$1.8 millones, con el objetivo de vincular el sector académico y productivo mediante el apoyo a proyectos de índole científicos y tecnológicos que mejoren el desarrollo productivo del país.

De acuerdo con MINEC (2006), para mejorar la educación media y superior a nivel nacional se llevó a cabo en el año 2005 el proyecto MEGATEC siendo su sede en la Unión, con un monto arriba de los US\$9 millones, como respuesta a las demandas técnicas y tecnológicas del sector productivo del país, este proyecto partió en primera instancia de un fortalecimiento en la educación media en las áreas industriales y comerciales, mediante el Programa de Reforma de la Educación Media Técnica (APREMAT), y posteriormente de un mejoramiento en la educación técnica y tecnológica mediante el ITCA-FEPADE.

8. Otros proyectos

Infraestructura

Para poder generar productividad y con ello competitividad que son los requisitos básicos del desarrollo productivo se necesita tener una infraestructura de calidad, por lo que, en lo que respecta a la inversión de las empresas públicas no financieras se destaca la construcción del Desarrollo Portuario de la Unión por parte de CEPA (Cáceres, 2009).

Por parte del MOP se les dio seguimiento a proyectos de infraestructura vial tales como la Pavimentación de los caminos rurales de Santa Ana–San Pablo Tacachico, Nuevo Cuscatlán–

Huizúcar, Boulevard Orden de Malta, Carretera Lomas de Candelaria–Planes de Renderos, y la salida sur de Zaragoza en el Departamento de La Libertad (Cáceres, 2009).

9. Instituciones Financieras Internacionales

Para el gobierno de Saca, el Banco Mundial fue uno de los principales actores, pues concedió un préstamo con la condición de implementar el TLC CAFTA-DR, y luego a finales del año 2005 entregó otro para ratificar el TLC, ejecutar políticas fiscales, y aplicar una nueva Ley de Protección al Consumidor, todo esto con el fin de dinamizar el crecimiento productivo (Escobar et al., 2011).

Además de las suscripciones a diferentes TLC, se continuaron implementando más políticas neoliberales, como la liberalización financiera y económica por medio de la Ley de Zonas Francas y de Servicios Internacionales, reformas fiscales, etc. Asimismo, se siguió ejecutando las acciones de la administración anterior, que buscaron principalmente seguir cimentando las economías terciarizada basada en el comercio de bienes y servicios y el sector financiero.

2.2.3. Cuadro comparativo de las políticas sectoriales

Tabla 1: políticas sectoriales implementadas durante las administraciones de ARENA (1999-2009)

| Políticas sectoriales de Francisco Flores (1999-2004) | Políticas sectoriales de Elías Antonio Saca (2004-2009) |
|--|--|
| Sector agrícola | Sector agrícola |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Nacional de Competitividad de El Salvador. 2. Programa Nacional de Frutas de El Salvador (FRUTAL-ES). 3. La consecución y colaboración del CENTA y municipios, pusieron en marcha un Proyecto Ayuda a los Cafetaleros. 4. Programa de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nororiente del país (PRODENOR). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Reconversión Productiva del Sector Agrícola y la Agroindustria. 2. Programa de inversión pública rural coordinada. 3. Se modernizaron las instituciones que apoyan al sector agrícola tales como la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), y el Centro de Desarrollo de la Pesca y la Agricultura (CENDEPESCA). |

| | |
|--|--|
| <p>5. Eliminación de Exenciones fiscales: IVA.</p> <p>6. Se implementó la Ley de Simplificación Aduanera y se reformó la Ley de Infracciones Aduaneras.</p> | <p>4. Programa de Fortalecimiento de Seguridad Alimentaria.</p> <p>5. Programa de Desarrollo de productos Frutícolas de El Salvador (FRUTAL-ES).</p> <p>6. Programa de Semilla Mejorada.</p> <p>7. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA).</p> |
| Diversificación | Diversificación |
| | <p>1. Política Nacional de Energía.</p> <p>2. Consejo Nacional de Energía (CNE).</p> <p>3. Programa de Eficiencia Energética.</p> <p>4. Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central.</p> <p>5. Presa hidroeléctrica El Chaparral.</p> <p>6. Programa de Reforma del Sector de Recursos Hídricos.</p> |
| Tratados de Libre Comercio (TLC) | Tratados de Libre Comercio (TLC) |
| <p>1. TLC entre la región centroamericana y Estados Unidos (CAFTA).</p> <p>2. TLC entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica.</p> <p>3. TLC con República Dominicana.</p> <p>4. TLC con la República de Chile.</p> <p>5. TLC con Panamá.</p> | <p>1. Continuidad al TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR).</p> <p>2 TLC entre Colombia y los países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).</p> <p>3. TLC entre Canadá y el CA4.</p> <p>4 TLC entre Taiwán, El Salvador y Honduras.</p> |

| Inversión | Inversión |
|--|---|
| 1. Ley de Inversiones. | 1. Ley de Turismo. 2. Seguimiento de la Ley de Zonas Francas. 3. Ley de Incentivos Fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad. |
| Innovación y tecnología | Innovación y tecnología |
| | 1. Sistema Nacional de Innovación. 2. Sistema Nacional de Calidad y Productividad. 3. Sistema de Innovación (SIN). |
| Proyectos de MIPYMES | Proyectos de MIPYMES |
| 1. Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana. | 1. Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas (FOMYPE). 2. Política industrial para dinamizar la productividad e innovación técnica de las MIPYMES. 3. Programa de encadenamientos productivos e Inteligencia Productiva. |
| Educación superior | Educación superior |
| 1. Reforma de Educación Media. 2. Reforma Educativa, Fase I y Tecnologías Educativas. | 1. Fondo de Investigación de la Educación Superior (FIES). 2. Proyecto MEGATEC. 3. Programa de Reforma de la Educación Media Técnica (APREMAT). |

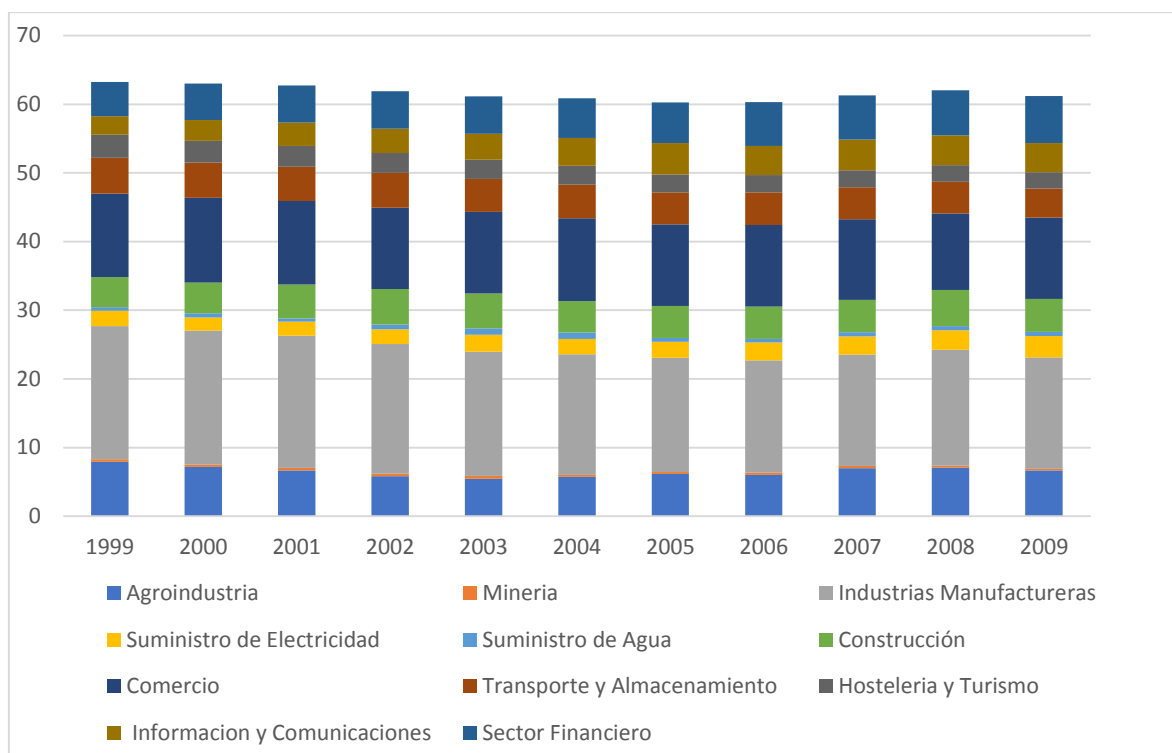
| Otros proyectos | Otros proyectos |
|---|---|
| <p>Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Carretera que conecta la Troncal de Norte y la calle a Tonacatepeque. 2. Bulevar Constitución y rehabilitación de carreteras a nivel nacional. 3. Programa de Reconstrucción de Establecimientos de Salud de primer nivel de atención (Unidades de Salud). 4. Reconstrucción y rehabilitación del Centro para Ciego Eugenia de Dueñas. | <p>Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo Portuario de la Unión. 2. Pavimentación de caminos. |

Fuente: elaboración propia.

2.2.4. Análisis sectorial de las administraciones de ARENA

Las políticas que el gobierno de Flores y Saca implementaron, muestran una consecución a corto y mediano plazo, aunque el primero se enfocó primordialmente en continuar el proceso de liberalización económica que comenzó a inicios de los noventa, mientras que el segundo buscó ejecutar políticas de índole más social que productiva, como el plan antipobreza que operó en base a cinco líneas de acción, el Programa Conéctate, llevado a cabo por el MINEC, FOSALUD, Red Solidaria en las zonas rurales y el proyecto Jóvenes; y el otorgamiento de microcrédito a los pequeños emprendedores (CIDAI, 2005).

Gráfico 1: tasa de participación sectorial del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes (1999-2009)



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Nota: datos homogéneos acorde con el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales con base 2005, mediante el método de interpolación de series³.

Para el caso de la industria manufacturera, en los dos períodos de gestión de ARENA, se observa que su proporción en lo que respecta a cada sector de la economía ha sido mayor, sin embargo, año con año y principalmente para estas dos administraciones, su participación ha ido perdiendo proporción del PIB anual, debido a que otros sectores de la economía han logrado incrementar su importancia en el PIB.

El sector manufacturero ha sido el sector más representativo en el crecimiento PIB, ya que, para el período 1999-2009 ha mostrado un crecimiento, pasando de 19.36% en 1999 a 16.17% para el año 2009, con una participación promedio durante las dos administraciones de ARENA de 17.72%, reflejando que en estas gestiones se le ha brindado un gran apoyo a este sector,

³ La interpolación de series es un método intermedio entre el método proporcional que aplica de manera encadenada tasas de variación nominal y real de base 1990 al dato del año 2005 en base 2005, y el método de reelaboración de series se basa en la reestimación de variables con el supuesto de tener disponibilidad de información con las nuevas directrices. Para más información ver: <https://www.bcr.gov.sb/bcrsite/uploaded/content/esquema/273089947.pdf>

gracias a los incentivos fiscales brindados por la ley zonas francas industriales para generar encadenamientos productivos y por los TLC como el CAFTA-DR.

Otro sector que ha aumentado su participación en el PIB es el comercio, siendo el segundo que más ha crecido durante estas dos gestiones de derecha con una participación promedio en el PIB para 1999-2009 de 11.89% y, junto con la industria manufacturera, han sido los sectores que mayor peso han tenido en el PIB, debido a la ley de inversiones y programas para el desarrollo de las MIPYMES. Además, en los mandatos de ARENA, el sector financiero tuvo un papel esencial, pues aplicando las diversas leyes y políticas económicas, es como logró una mayor participación intra e intersectorial, dando financiamiento para desarrollar actividades productivas relacionadas al comercio, agroindustria, servicios, entre otros con el fin de lograr un mayor consumo e inversión en la economía nacional.

En el caso del sector financiero también ha presentado un crecimiento en su participación promedio del PIB, presentando una tasa de crecimiento de 36.87% en las dos administraciones de ARENA. Para el año 1999 la participación en PIB fue de 4.99% y para el 2009 ascendió a 6.83%. El otorgamiento de crédito a las MIPYMES por parte de instituciones financieras fue una de las estrategias del partido ARENA para poder generar crecimiento económico, por lo que el mayor protagonismo del sector financiero en el PIB puede explicarse por las siguientes acciones: la Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana Y Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas (FOMYPE). Asimismo, el establecimiento de entidades financieras multinacionales ha creado un mayor rendimiento del sector e ingreso de capitales extranjeros.

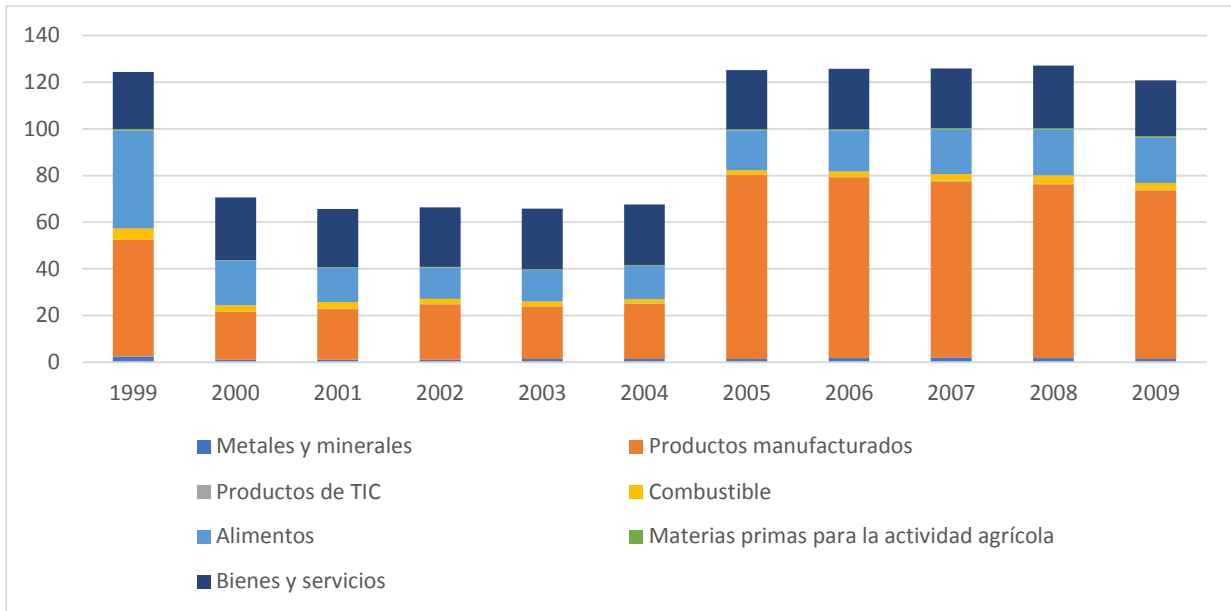
Respecto al sector agroindustrial, la principal política de la administración Flores fue “La nueva alianza para el desarrollo agrario”, por medio de esta se desprendieron diferentes programas como el Programa Nacional de Frutas de El Salvador (FRUTAL-ES), el Programa de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nororiente del país (PRODENOR) y el Proyecto Ayuda a los Cafetaleros. Sin embargo, las acciones anteriores no fueron lo suficientemente efectivas para generar un crecimiento económico, pues la tasa de crecimiento del PIB sectorial enfocado en la agroindustria mostró una tendencia a la baja, pasando de 7.97% en 1999, a 5.48% en 2003 y aumentando a 5.72% en el año 2004. Cabe mencionar que este sector perdió protagonismo debido al escaso apoyo que se le brindó y por los desastres naturales acontecidos, como el terremoto del 2001.

Por otro lado, en la gestión de Antonio Saca mejoró la tendencia a la baja experimentada durante el mandato anterior, debido al mayor apoyo brindado al sector agrícola mediante una serie de programas que tenían como objetivo reactivar el agro en el país tales como el de Semilla Mejorada, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), el Programa de Fortalecimiento de Seguridad Alimentaria y el Programa Reversión Productiva del Sector Agrícola y la Agroindustria.

Lo anterior obtuvo un crecimiento de participación de la agroindustria respecto al PIB de 5.72% en el 2004, 7.09% en el 2008, y de 6.66% para 2009. Aunque, las tasas de crecimiento experimentaron una tendencia sostenida en este período, de acuerdo con Escobar et al., (2001), no se logró satisfacer la demanda local, generar encadenamientos productivos y menos exportar sustancialmente al extranjero por la falta de producción, técnica y calidad, demostrando que las acciones productivas estatales no fueron dinámicas.

Las políticas mencionadas en el párrafo anterior sólo lograron diversificar un poco los productos no tradicionales, los cuales generaron en el sector agrícola un crecimiento promedio para el período comprendido de 1999 a 2009 de 6.52%. De acuerdo con la Memoria de Labores del MH (2009), en este período, únicamente se aumentó la producción de la industria azucarera, la ganadería, y la producción de frutas y hortalizas, mostrando variaciones porcentuales positivas, de 3.6%, 7% y 9% respectivamente. En otras palabras, las gestiones de ARENA no realizaron mayores esfuerzos, para desarrollar este sector, sino que se favoreció a aquellos enfocados en el modelo neoliberal, fortaleciendo además, el capital extranjero.

Gráfico 2: exportaciones sectoriales como porcentaje del PIB (1999-2009)



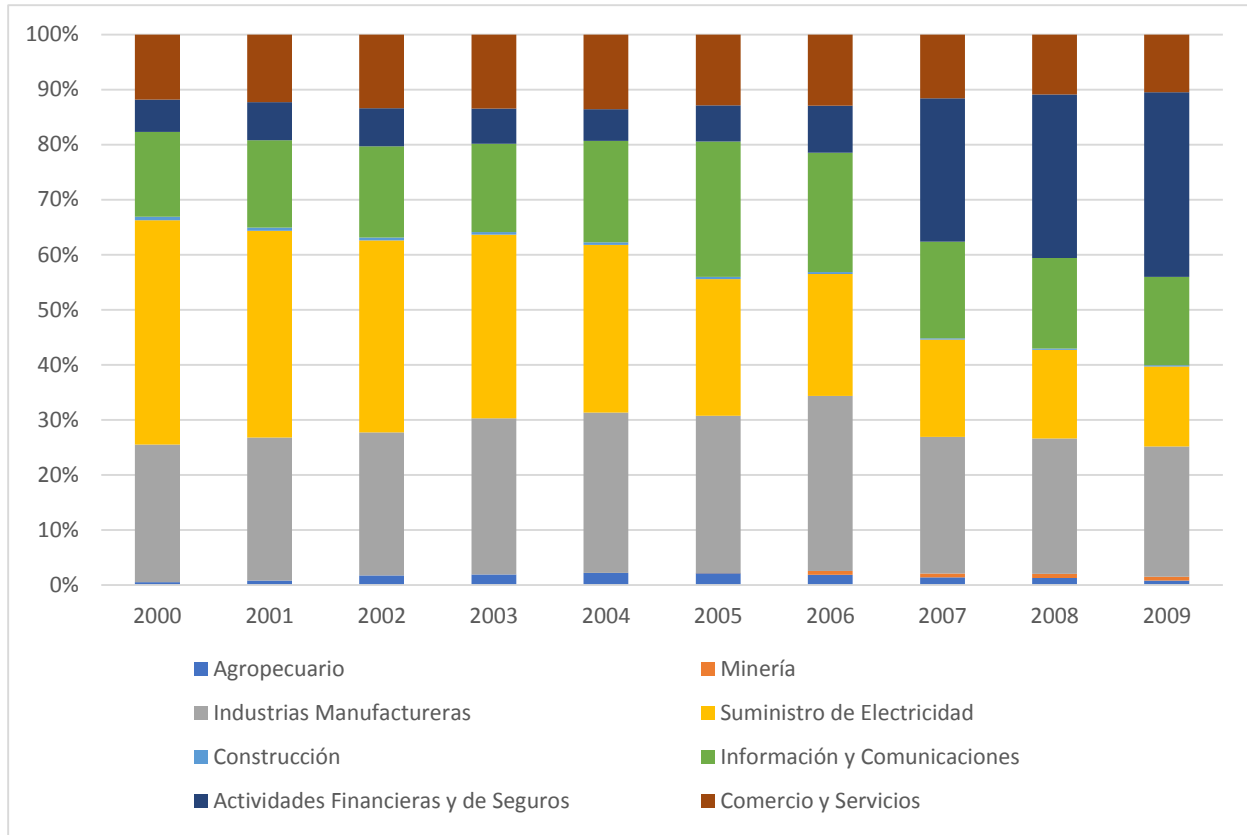
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Asimismo, para las dos administraciones de ARENA, las exportaciones del sector manufacturero crecieron en promedio un 49%, seguido por las exportaciones de bienes y servicios con un 25%. Esto refleja que el sector manufacturero se ha ido consolidando con el tiempo, como el sector más dinámico dentro de la estructura productiva nacional.

Esto se debe a que, durante administraciones anteriores al período de estudio, se firmaron una serie de leyes que tenían como objetivo, incentivar las exportaciones del país, por medio de la Ley de Zonas Francas y la Ley de Servicios Internacionales, dando prioridad al sector manufacturero, textil, servicios, entre otros. Además de promover las exportaciones por medio de las leyes antes mencionadas, durante el quinquenio Saca, se siguió la tendencia de políticas neoliberales por medio de la apertura comercial, fundamentada en reducción de aranceles y la implementación de TLC, para así poder generar incentivos de atracción de capitales extranjeros.

El crecimiento de las exportaciones del sector manufacturero también puede ser explicado por la creciente demanda de productos procedentes del área de maquila, textiles y artículos confeccionados por parte de los Estados Unidos.

Gráfico 3: proporción anual de la Inversión Extranjera Directa por Sector Económico Receptor (2000-2009)⁴



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Nota: comercio y servicios es la sumatoria de comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenaje y, otros sectores.

Para el período del 2000-2009, se muestra que la estructura sectorial se va modificando ya que, el sector de energía eléctrica obtuvo una alta IED por parte de empresas transnacionales después de su privatización realizada en los años noventa para formar un mercado competitivo en El Salvador, logrando en los tres primeros años tasas de crecimiento del 40.79%, 37.55% y 34.86%. Para los siguientes años este sector tuvo flujos de inversiones extranjeras muy similares, pero con la aprobación de la Ley de incentivos fiscales a las energías renovables del 2007, se obtuvo en ese año una tasa de crecimiento intrasectorial de 4.38%, incrementando potencialmente su participación en el mercado.

⁴ Para el cálculo se dividió la IED de cada sector entre la IED total del país en un año. Para esto, se obtuvo el total de la IED que recibe el país anualmente, por medio de la sumatoria de los Saldos de IED por sector económico receptor (base trimestral del BCR).

Sin embargo, para todo el período de ARENA, el mismo sector energético ha ido perdiendo año con año proporción de la IED intersectorial, debido a que otros sectores de la economía han logrado aumentar su proporción de las mismas inversiones en el país, aun así, este sector es el que recibe más inversiones en este lapso de tiempo con respecto a cada sector de la economía; seguido de la industria manufacturera con una tasa promedio anual de 26.79%; es decir, 0.44 puntos porcentuales abajo. Estos dos sectores económicos tuvieron la mayor concentración de capital debido a las diversas reformas neoliberales logrando una alta IED, y en el caso del sector manufacturero, también, al crecimiento de las exportaciones de la maquila.

Luego de la privatización de las telecomunicaciones, el sector de información y comunicaciones presentó una tendencia positiva, logrando en cada año tasas de entre 15% a 24%, mostrando que este sector ha mantenido un flujo constante de inversión extranjera, específicamente de compañías transnacionales.

A partir del 2002 el sector agrícola comienza a atraer capitales para el desarrollo de la acuicultura, el cultivo y la exportación de frutas y granos básicos; obteniendo una tasa de IED promedio anual de 1.47%, en todo el período, logrando el penúltimo lugar. En la administración Saca, el sector financiero experimenta un repunte, ya que, es la mayor apuesta para los inversionistas extranjeros pasando de una tasa anual de 8.59% en el 2006 a 26.03% el siguiente año y llegando hasta 33.52% en el 2009. Este aumento se debió a la venta de bancos privados a transnacionales.

2.3. Políticas y estrategias dirigidas a los sectores productivos en las administraciones del FMLN

En primer lugar, se plasman las políticas y acciones que los gobiernos del partido FMLN, hicieron para desarrollar productivamente al país. Luego se hace un cuadro comparativo de políticas aplicadas por el gobierno de Mauricio Funes con Sánchez Cerén. De último se realiza un análisis sectorial de las políticas ejecutadas, con las condiciones económicas que se presentaron de 2009 a 2019.

2.3.1. Mauricio Funes (2009-2014)

1. Sector agrícola

Uno de los programas más importantes de la administración Funes en el sector agrícola, fue el Plan de Agricultura Familiar (PAF), ya que, esta política se estableció con el objetivo de

asegurar una seguridad alimentaria, nutricional y lograr eliminar el hambre y la pobreza. Asimismo, este plan se complementa con cuatro programas integrales complementarios que son el Plan de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), el Programa de Agricultura Familiar para el encadenamiento productivo (PAF CP), el Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC) y el Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA) (FUSADES, 2014).

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través del PAF CP, benefició a 65,431 familias para el período 2011-2014. Otro logro del PAF fue la entrega de paquetes agrícolas, que para el último año de esta administración entregó un aproximado de 400,00 paquetes de maíz y 170,000 paquetes de frijol, por un monto aproximado de \$25.8 millones. El MAG realizó la compra de estas semillas por medio de compra directa, por medio de un decreto, para que el proceso se realizará de forma más fácil (FUSADES, 2014).

2. Diversificación

Este gobierno impulsó la Iniciativa de Rápida Ejecución (Fast Tracks), por medio de dos modalidades, en primer lugar, aquellas actividades que tardan un promedio de seis meses en ser ejecutadas, con un aporte tope de \$15 mil para su ejecución. Fueron aprobados 113 proyectos con estas características, con un monto de \$256,161.45 para desarrollo de mercados, innovación y tecnología, calidad y productividad y producción más limpia (MINEC, 2014).

En segundo lugar, aquellos proyectos que deben tener un plan de negocios, un objetivo general, una duración de no más de un año y medio, y un aporte tope de \$100 mil para toda empresa individual y \$200 mil para una empresa asociativa. Además, 63 iniciativas fueron aprobadas, por un monto de \$2,196,763.24 para innovación y tecnología, cadenas productivas y asociatividad, producción más limpia, desarrollo de mercados y, calidad y productividad (MINEC, 2014).

Se hicieron modificaciones a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, como la reforma del año 2013, que fomenta mayor certeza jurídica, exención de impuestos totales y aplica una estructura de incentivos especiales para ciertos productos con componente tecnológico, así como la aprobación de nueve proyectos que se van a adherir a este esquema, con una inversión aproximada de \$36.5 millones. Asimismo, bajo la Ley de Servicios Internacionales se autorizaron seis proyectos (MINEC, 2014). Dichas modificaciones lograron cambios en la estructura productiva, pues generó la incorporación al mercado de muchas

empresas dentro y fuera del área metropolitana, principalmente del sector manufacturero, aunque esto se traduce en una gran pérdida de ingresos tributarios para el país.

Se potenció el Programa de Desarrollo de Proveedores, con el apoyo del PNUD y USAID, para un fondo no reembolsable a través de concurso. También, se formó un consorcio Destino El Salvador para promover productos turísticos y servicios generales para los salvadoreños en el exterior (MINEC, 2014).

3. Tratados de Libre Comercio (TLC)

En esta administración se da el Acuerdo de Asociación (ADA) entre Centroamérica y la Unión Europea, en julio de 2013. Para ese mismo año, el comercio entre El Salvador y la Unión Europea llegó a los \$918 millones, donde \$688 millones corresponden a importación que El Salvador realiza de la Unión Europea y, \$230 millones representan las exportaciones que El Salvador hace a la Unión Europea (MINEC, 2014).

En el marco del ADA se constituyen las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencia y se da una modificación en la Resolución del Consejo de Ministros de Integración para que un mayor porcentaje del azúcar de El Salvador se exporte a la Unión Europea. Además, crea una normativa que va a administrar las cuotas de exportación para el atún, azúcar, plásticos, textiles, arneses para vehículos, entre otros (MINEC, 2014).

Asimismo, en este quinquenio se firmó el Tratado de Libre Comercio con México y Centroamérica, con preferencias arancelarias para insumos o materias primas que provengan del sector manufacturero, con el fin de lograr encadenamientos productivos. También, se ratifica el Acuerdo de Alcance Parcial El Salvador-Cuba, en el cual, se le da una mayor importancia a las innovaciones tecnológicas y las transferencias de conocimiento, con el fin de lograr un mayor desarrollo productivo (MINEC, 2014).

Para el MINEC (2014), los TLC con México, República Dominicana, Chile, Panamá, Estados Unidos, Taiwán, Colombia y los Acuerdos entre Cuba y la Unión Europea se les diseña un Programa de Desgravación Arancelaria para que las exportaciones e importaciones tengan preferencias arancelarias.

Se hizo una reducción de los Derechos a la Importación (DAI) para productos que utiliza el sector alimenticio, plásticos y papel, químico farmacéutico, agroindustria y el sector tecnológico (MINEC, 2014).

Además, a partir de los avances de PROESA y EXPORTA, que el primer gobierno de izquierda en el 2012 establece el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador. De acuerdo con Cuevas et. al. (2014), la implementación de EXPORTA llevó la misma lógica de apertura comercial, en donde las exportaciones de los pequeños productores de mercancías nacionales están atados a la dinámica directa de demanda en los mercados mundiales. Asimismo, el objetivo de EXPORTA era que la economía salvadoreña estuviera basada principalmente en servicios, al mismo tiempo brindó incentivos a sectores como la maquila y textiles para poder generar encadenamientos productivos.

4. Inversión

Inversión pública

Entre las obras estratégicas de esta administración que contribuyeron al desarrollo del país se encuentra la finalización de infraestructura vial del Bulevar Monseñor Romero, así como otras vías, la rehabilitación del Aeropuerto Internacional de El Salvador (AIES) y la primera vez que una administración reordena el transporte por medio del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS). Asimismo, existen dos megaproyectos que quedaron inconclusos o detenidos por esta administración, que son la presa hidroeléctrica El Chaparral y la concesión del Puerto La Unión (FUSADES, 2014).

Respecto al AIES, durante esta administración se completó el plan de rehabilitación, modernización y optimización, por parte de CEPA, por un monto de \$78.5 millones, de los cuales, \$20.2 salieron de esta entidad y los \$58.3 restantes, se obtuvieron por medio de una titularización. De igual forma, CEPA presentó el Plan Maestro para la ampliación del AIES, que tiene planeado realizarse entre 2014 y 2032, con un plan de cuatro fases, por un monto de \$492.75 millones. También, para poder realizar la ampliación del AIES se tuvo que reformar la Ley de Asocios Público-Privados (APP), con la finalidad de buscar un socio para este proyecto y facilitar inversiones en sectores claves para la economía nacional (FUSADES, 2014).

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), solamente para el año 2013 tenían una inversión en proyectos de \$278 millones. El MOP señala que durante el quinquenio se realizaron 263.75 kilómetros de carreteras y caminos rurales, por un valor de \$157.8 millones (FUSADES, 2014). También, se crea el programa Casa para Todos, cuya meta era construir 25,00 viviendas, por medio de ocho proyectos (FUSADES, 2014).

Inversión Extranjera Directa

Esta administración tiene dos inversiones que son clave para el desarrollo del país en los próximos años. En primer lugar, se encuentra el Asocio para el Crecimiento, que está destinado para casi todas las áreas, pero se va a concentrar en la prevención de la violencia e inversión en educación. El segundo, toma de base la baja productividad que tiene el país en el sector transable, siendo este una de las trabas para el crecimiento, se llega a un segundo acuerdo con la Corporación del Reto del Milenio, para conseguir el Fomilenio II, cuya firma se da en los primeros días de la siguiente administración (FUSADES, 2014). Además, se realizó una reforma a la Ley de Inversiones, para que se considere las instancias nacionales en los casos de demandas internacionales (MINEC, 2014).

5. Innovación y tecnología

Para esta área, se crea la Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, con el fin de fomentar y coordinar la investigación tecnológica y científica, así como la promoción de innovación. Con ella, se llevaron a cabo plataformas que impulsan la ciencia y tecnología del país y sentaron las bases del Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, que busca resolver la poca formación profesional, la poca investigación científica y la poca adopción de tecnología que tiene el país (MINEC, 2014).

Por lo anterior, se fortaleció al Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO), para que financien proyectos innovadores, se ejecutó el Programa de Innovación para la Micro y Pequeña Empresa (I-MUPE), para que este tipo de empresas puedan introducir tecnología a sus procesos productivos (MINEC, 2014).

6. Proyectos de MIPYME

Se desarrolló una Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE, para poder ayudar a las micro y pequeñas empresas respecto a las productividad, competitividad y sostenibilidad de este sector (MINEC, 2014).

A través de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), se establece el programa CrecES MIPYME, que otorgó 298 créditos para las MYPE por un valor de \$5.2 millones. Esto se tradujo en \$11.3 millones de ventas nacionales y exportaciones de las MYPE (MINEC, 2014).

Con la iniciativa sectorial de la Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE, se abrió un espacio de respuesta a las exigencias y demandas de estas, con la finalidad de dinamizar y

mejorar la competitividad y productividad de este grupo. Gracias a esto se logró que las microempresas y cooperativas tengan acceso al FONDEPRO y que las MYPE se les abriera un espacio de hasta un 12% de las compras públicas, por medio de una reforma a Ley de Adquisiciones y Contrataciones en la Administración Pública (MINEC, 2014).

Para este período se cofinanciaron 176 iniciativas por un valor de \$2.5 millones, favoreciendo a 153 MIPYME. Se dieron \$1.3 millones a Asociaciones Cooperativas del Sector Agroindustria por medio de concurso (MINEC, 2014).

Para seguir ayudando a la MYPE, se crean la Ley de Garantías Mobiliarias, que buscaba facilitar que las MYPE tuvieran acceso crédito formal y la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la MYPE, para institucionalizar proyectos y programas (MINEC, 2014).

7. Educación superior

Con respecto a educación, esta administración concentró la mayoría de sus esfuerzos a paquetes escolares, cuya inversión alcanzó los \$73.5 millones anualmente o, \$367.5 millones en todo el período. También, cabe destacar que el Ministerio de Educación (MINED), al principio de la gestión, tenía previsto llevar a cabo 5,269 proyectos en infraestructura, equivalentes a \$140.3 millones, pero al final de la gestión, se elaboraron 5,232 proyectos, equivalentes a \$102.1 millones en infraestructura y dotación de mobiliario (FUSADES, 2014).

Asimismo, en esta administración se sientan las bases del proyecto Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP), se ejecutó por medio de una donación de \$25 millones para los siguientes seis años, por parte de USAID, un préstamo de \$60 millones del Banco Mundial para los próximos cinco años y \$3.47 millones de la Cooperación Italiana, para tres años (FUSADES, 2014).

8. Otros proyectos

Esta administración creó el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), el cual englobaba todos los programas sociales, entre los cuales se encuentran Ciudad Mujer, Comunidades Solidarias, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), paquetes escolares y el Programa de Agricultura Familiar. Entre 2010 y 2014 existió una inversión promedio de \$163.2 millones anuales. En 2013 se presentó la Ley de Desarrollo y Protección Social, como una garantía de que no se eliminaran los programas sociales antes mencionados. En 2014 se aprueba esta ley (FUSADES, 2014).

De acuerdo con información oficial, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) fue el programa con mayor éxito de toda esta administración, ya que superó las metas planteadas. Este programa consistió en que, durante seis meses, se entregarían \$100 mensuales a las personas que inscritas y se les capacitaría, y en retorno, estas personas tenían que hacer trabajo comunitario. La suma invertida asciende a \$38.6 millones (FUSADES, 2014).

9. Instituciones Financieras Internacionales

Según Escobar et al. (2011), el Banco Mundial, brindó dos préstamos en 2009, el primero que buscaba el establecimiento de reformas fiscales con condiciones para erradicar la evasión fiscal y eliminar el subsidio eléctrico no residencial. El otro préstamo, buscaba apoyar a los pobres urbanos con capacitaciones para el desarrollo laboral.

Para febrero del 2010, el BID llevó a cabo un préstamo con el objetivo de impulsar proyectos sociales y mejorar la situación financiera del país, pero las condicionantes de dicho préstamo eran: modificar la reforma fiscal, focalizar los subsidios del agua, gas, electricidad y del transporte público (Escobar et al., 2011).

También otros proyectos que financiaron las instituciones internacionales en el primer periodo del FMLN son: el Programa de Desarrollo de Proveedores, financiado por el PNUD y USAID; el PATI financiado por USAID y el Banco Mundial; la obra de infraestructura del Hospital Nacional de la Mujer, cuyo monto fue de \$41 millones procedentes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), \$2 millones del Banco Mundial, \$1 millón del BID, el resto fue financiado por el gobierno; el programa de EITP, financiada con una donación de USAID por \$25 millones, \$60 millones de un préstamo del Banco Mundial y \$3.47 millones de la Cooperación Italiana (FUSADES, 2014).

Asimismo, para el período 2010-2014 el BID realizó préstamos con garantía soberana por US\$1,225 millones. Se destinaron más de la mitad de los recursos a la agenda pública de El Salvador, la cual incluye proyectos y políticas para el desarrollo productivo de ramas como la manufactura, la agricultura, entre otras (BID, 2015).

2.3.2. Salvador Sánchez Cerén (2014-2019)

De acuerdo con el MINEC (2019), el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 El Salvador Productivo, Educado y Seguro, planteó en términos de desarrollo ciertos objetivos y estrategias. Los principales objetivos productivos eran: la transformación productiva y diversificación para el desarrollo, cuyo fin era dinamizar la economía nacional y potenciar las

diversas áreas. Para lograrlo el Gobierno de Salvador Sánchez Cerén impulsó las siguientes estrategias:

- 1º. Diversificación de la matriz productiva: para transformar la industria y los servicios con un mayor valor agregado y potencial exportador. Además de fortalecer la calidad e innovación tecnológica de los procesos productivos.
- 2º. Desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las medianas, pequeñas y microempresas (MIPYMES): su fin era la diversificación, industrialización de las MIPYMES para lograr la internacionalización y desarrollo de las capacidades tecnológicas.
- 3º. Diversificación de la matriz energética: pues este sector es una de las principales apuestas del país, favoreciendo la producción de energía renovable y sustentable como la geotérmica, eólica y solar.
- 4º. Promoción y atracción de inversiones nacionales y extranjeras: para aumentar las inversiones a nivel nacional e internacional; y así favorecer los negocios con acuerdos comerciales (MINEC, 2019).

Según el Gabinete de Gestión Económica (2016), el gobierno de Cerén planteó su visión de desarrollo económica bajo la Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PFDT), que busca establecer las bases para lograr la transformación de la matriz productiva impulsando, diversificando y mejorando la producción de los sectores estratégicos.

La PFDT tiene como objetivo erradicar el problema de bajo crecimiento económico percibido desde hace décadas. Por lo cual sus acciones tienen una visión integrada para generar: una estructura productiva competitiva, empleos formales, igualdad de género, diálogos y soluciones entre los agentes económicos, para aliviar todos los problemas microeconómicos y macroeconómicos de El Salvador (MINEC, 2014).

Bajo los objetivos y estrategias del PQD 2014-2019 se realizaron las siguientes políticas y proyectos sectoriales:

1. Sector agrícola

Según el GOES (2018), en este quinquenio se hizo una firme apuesta por la agricultura. Realizó un pacto nacional para la Renovación del Parque Cafetalero: sembradas 115.4 millones de plantas de café (2014 a 2018) en un área de más de 46 mil manzanas,

equivalentes al 23% del parque cafetalero nacional. Además, se multiplicó el área de cultivo del cacao hasta superar las 9 mil manzanas en 2018, las cuales son trabajadas por más de 7 mil productores. También, el gobierno en este período entregó casi 3 millones de paquetes agrícolas con una inversión de aproximadamente \$120 millones.

En el período de 2018-2019 el gobierno, con aproximadamente \$18 millones reparó y amplió las áreas de riego, para apoyar a más de 11 mil agricultores con su producción. Además, se construyó reservorios de agua para la producción agrícola y se brindó paquetes agrícolas y alimentos a los agricultores y pescadores, que sufrieron por las sequías y lluvias de esa época (GOES, 2018).

Por otra parte, se hizo un estudio para establecer el Laboratorio Nacional de Referencias Alimentarias con el IICA, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y la Unión Europea (Gabinete de Gestión Económica, 2016).

2. Diversificación

De junio de 2018 a mayo de 2019 se llevó a cabo un estudio para usar productivamente las remesas y se diseñó un programa que incluyera financieramente a los productores de Chile y tomate de El Salvador, esto con ayuda de la CEPAL y FIDA que invirtieron \$30 mil dólares (MINEC, 2019).

De acuerdo con el GOES (2018), el sector energía es clave y es una puesta en marcha pues se expandió a fuentes renovables de energía como la solar, eólica, biomasa, biogás e hidráulica. Además, con una inversión de \$187.6 millones, lograron duplicar la capacidad de la Central Hidroeléctrica 5 de noviembre y con una inversión privada de \$800 millones se está construyendo la planta de Gas Natural en Acajutla.

Se hicieron reformas a las leyes de Incentivos Fiscales para Energías Renovables, Zonas Francas Industriales, y de Comercialización y Simplificación Aduanera, para desarrollar los sectores (Gabinete de Gestión Económica, 2016).

3. Tratados de Libre Comercio

Durante esta administración se siguieron con los tratados de suscritos por las administraciones anteriores, entre los cuales se encuentran: el TLC con República Dominicana, el TLC entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica, el TLC con República de Chile, el TLC con Panamá, el TLC entre la región centroamericana y Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, esta administración canceló el TLC con Taiwán.

4. Inversión

Según el MINEC (2019), el BID brindó fondos de US\$13,000.00 para atraer inversiones productivas que fomenten la inclusión de salvadoreños retornados, así como los que se encuentran en el exterior. También, la Ley de Inversiones registró un poco más de \$70 millones dirigidas a 26 empresas provenientes de Estados Unidos, México, Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador.

Asimismo, se realizaron cambios en la administración de regímenes especiales para facilitar las inversiones. Entre esos están:

1. Asesoría y apoyo a inversionistas nacionales y extranjeros para crear o ampliar inversiones en diversos proyectos. Además, funcionarios y equipos del gobierno brindan permisos y resoluciones con menor tiempo para un fácil acceso al mercado.
2. El Proyecto de Simplificación y Registro de Trámites, logró hacer un inventario de los trámites realizados por todas las Direcciones y Unidades que coordina la Dirección Nacional de Inversiones
3. La vigente Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización concedió beneficios a 6 nuevas empresas de actividades tales como: fabricación de productos de limpieza personal y del hogar, fabricación y maquila de ropa, fabricación de productos plásticos.
4. Se logró una inversión de \$1, 790,500.00, bajo la Ley de Servicios Internacionales para impulsar empresas de operaciones logísticas y call center, tecnología de la información, procesos empresariales (MINEC, 2019).

5. Innovación y tecnología

Las acciones estratégicas del segundo año de gobierno de Cerén para fortalecer al sector privado en materia de innovación y tecnología fueron: la creación de nuevas empresas innovadoras con el programa INNOVAEMPRENDE 2015 que tuvo una inversión de más de \$0.3 millones. Además, se capacitaron 1,648 participantes en diferentes ramas y se distribuyeron \$1.6 millones en fondos no reembolsables a través del programa PIXELS 2015 (séptima edición), en categorías de animación, videojuegos, audiovisuales (Gabinete de Gestión Económica, 2016).

De acuerdo con el MINEC (2019), los proyectos realizados entre 2018-2019 para la innovación son:

1. Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico Empresarial (CIDTE): se implementó el proyecto "Construcción y Equipamiento de un Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico Empresarial para la Industria Textil y de la Confección, en la Zona Central del País".
2. Centro de innovación y Desarrollo tecnológico de Alimentos y bebidas: se logró con un financiamiento de \$1.5 millones y con el apoyo del departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) en su programa de "Alimentos para el progreso".
3. Centro de Diseño y Desarrollo Tecnológico del Calzado: lograron el 60% en el equipamiento de la Unidad de Métrica (Laboratorio de Control de Calidad para la Industria del Calzado) y un avance del 40% en el equipamiento del área de Diseño Digital de calzado. Para esto se capacitó al personal técnico de la unidad de negocio, en diseño de patrones, con apoyo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo AMEXCID.
4. PIXELS: con fondos de \$250,000 no reembolsables, se apoyó a cinco proyectos de la industria creativa (animaciones, videojuegos y audiovisuales, producciones, series, largometrajes).
5. INNOVATICS II: el cofinanciamiento de \$122,349.50 buscó elevar la competitividad de cinco empresas de PYMES de manufactura para el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).
6. INNOVATICS I: en mayo de 2019 se apoyó cuatro proyectos con nuevos productos tecnológicos, con un presupuesto de \$125,000.00 en cofinanciamiento para el desarrollo e integración de nuevas ideas, productos y servicios.
7. INNOVAEMPRENDE: se otorgaron \$112,500.00 en el 2018 para potenciar las capacidades, habilidades, actitudes, valores laborales y productivos en las personas jóvenes, de cinco proyectos emprendedores. Para mayo de 2019, contaba con un presupuesto de \$125,000.00.
8. NOVUS: logró beneficiar 2 prototipos de maquinaria liviana con \$5,000 cada uno con cofinanciamiento, para solucionar problemas empresariales.

9. INVENTA: un proyecto llevado a cabo en tres modalidades: 1) REBRAND MATIAS con una inversión de \$168,000.00 que benefició a 28 MIPYMES con la Imagen Corporativa, Estrategia Publicitaria y Diseño de WEB de los sectores de Alimentos y Bebidas, Química Farmacia y Cosmética, Textil y confección, Tecnología, Metal Mecánica y Calzado; 2) Diseño UTEC ayuda en la imagen corporativa de 69 MYPE y cooperativas; y 3) Diseño Industrial UDB con una inversión de \$36,800.00 que apoyó a 16 proyectos de Diseño Industrial, en imagen corporativa (MINEC, 2019).

6. Proyectos de MIPYME

Según el MINEC (2019), se logró un cofinanciamiento para el desarrollo de MIPYMES a través del FONDEPRO, con el objetivo de aumentar y mejorar su producción y competitividad en el mercado nacional y extranjero. En el último año de gestión se reportaron 76 empresas beneficiadas con una inversión total de \$2,235,254.40. De las 76 empresas, se beneficiaron a 27 por medio de concursos con un monto de \$1,384,352.20; mientras que las 49 restante se apoyaron por medio de ventanilla abierta donde 21 eran proyectos y 28 fast track, con \$805,338.71 y \$45,563.49 respectivamente.

El Gobierno de El Salvador a través del Programa Corredores Productivos, busca generar, impulsar y fortalecer empresas. Hay un proyecto de asesoramiento de técnicas con una inversión de \$1.976,424.50 que permitió la efectiva ejecución financiera de 19 empresas dedicadas a la agroindustria, turismo, acuícola y pesca artesanal. Además, se fortaleció 14 asociaciones cooperativas de las actividades de acuícola, pesca artesanal y agroindustria, para participar en un proceso de asesorías, talleres, acompañamiento y gestión de otros apoyos (MINEC, 2019).

De acuerdo con el MINEC (2019), se brindaron asistencias técnicas de calzado, TICs y servicios, a 59 MIPYMES dedicadas a las manufacturas, química farmacéutica y, de alimentos y bebidas. Además, se abrieron nuevos espacios para que las MIPYME comercializaran sus productos.

Por otra parte, el programa de formación de competencias del sector industrial, implementado por INSAFORP y CAMARASAL, capacitó a más de 20 profesionales en química farmacéutica. Mientras que la ejecución del programa de “estandarización de procesos y productos en la pequeña y mediana empresa de calzado” alcanzó 70% de avance (MINEC, 2019). Además, el BID ejecutó el “Plan Maestro del Centro de Diseño y Empaques”, que brindó apoyo a las MYPES en la elaboración de todo tipo de empaques y envases para sus bienes y fue apoyado

por la Universidad Don Bosco y el Gobierno de Taiwán (Gabinete de Gestión Económica, 2016).

7. Educación superior

Según el GOES (2018), desde 2014 se han entregado más de 6 millones de paquetes escolares con una inversión de \$330 millones. Además, se avanzó el acceso a las tecnologías educativas, ya que 900 mil estudiantes ya cuentan con centros de cómputo. También, el gobierno de Sánchez Cerén logró que los bachilleres de los institutos públicos tuvieran la oportunidad de acceder gratis a la universidad nacional, y que se opten por carreras en líneas.

8. Otros proyectos

De acuerdo con el GOES (2018), de 2014 a 2018 se invirtió \$730.3 millones en 1,469 obras de infraestructura vial. Entre ellas se encuentran: el paso a desnivel Naciones Unidas con una inversión de \$17 millones; el paso subterráneo en el redondel Masferrer con un monto de \$16.7 millones; el paso multinivel del Jaguar del Rancho Navarra realizado con \$21.2 millones. También se reconstruyó con \$82 millones la carretera Poliedro de Sonsonate y el tramo desde El Poliedro a Armenia. Además, se ampliaron la carretera El Litoral, tramo Autopista al Aeropuerto–Zacatecoluca con apoyo del FOMILENIO II con \$71 millones y la carretera al puerto de La Libertad y baipás de La Libertad con un monto de \$101.7 millones. Por otra parte, se amplió y modernizó el Aeropuerto Internacional de El Salvador con una inversión de \$150 millones, además con \$2.3 millones se colocó iluminación y vigilancia en la autopista al Aeropuerto Internacional.

Asimismo, el Gobierno buscó fortalecer la competitividad de los sectores empresariales y la productividad de la mano de obra salvadoreña, mediante los siguientes proyectos: “Programa de Acreditación” apoyado financieramente por el BID, que benefició a los organismos de inspección nacionales como el MARN, Medicina Legal, y el Laboratorio Nacional de Referencia Alimentaria; y el Programa de Facilitación de los Negocios II, que permitió reducir los trámites gubernamentales en línea; se implementaron las leyes de Firma Electrónica, Defensa Comercial, Estabilidad Jurídica para Inversiones y sus reglamentos respectivos; y la Ley para Facilitar la Inclusión Financiera (Gabinete de Gestión Económica, 2016).

Según FUSADES (2019), el mandato de Sánchez Cerén se caracterizó por darle seguimiento a los proyectos económicos implementados por la gestión de Mauricio Funes y no generar nuevas políticas públicas, tal es el caso de obras como la presa hidroeléctrica El Chaparral, El Puerto de La Unión, el SITRAMSS y la modificación del Aeropuerto Internacional de El

Salvador San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez. Además, no se logró impactar en el desarrollo productivo de El Salvador, producto de la ineficiente capacidad de administración del Estado, los problemas de carácter coyuntural, el bajo crecimiento económico, la baja atracción de IED y la alta inseguridad social.

9. Instituciones Financieras Internacionales

Según Cuevas et al., (2014), el Plan Nacional de Desarrollo de Sánchez Cerén tuvo un financiamiento del 35% del Estado y lo demás lo financiaron otras instituciones internacionales. De acuerdo con el BID (2015), las proyecciones de financiamiento del país para el período 2015-2019, se calculan en \$7,300 millones, incluyendo las pensiones. Asimismo, se calcula que, para el mismo período, se aprobarían \$1,060 millones y se desembolsarían \$1,047 millones. Las áreas prioritarias para dichos desembolsos son aquellas establecidas en el PQD de Sánchez Cerén, para continuar proyectos existentes y volver a implementar otros exitosos, dirigidos principalmente a las PYMES, al sector financiero y de energías renovables. Algunos ejemplos de apoyo del BID para el período 2018-2019 son: modernizar el sistema informático, estadístico y de información del desarrollo de los sectores productivos; desarrollar tecnológicamente las empresas (MINEC, 2019).

2.3.3. Cuadro comparativo de las políticas sectoriales

Tabla 2: políticas sectoriales implementadas durante las administraciones del FMLN (2009-2019)

| Políticas sectoriales de Mauricio Funes (2009-2014) | Políticas sectoriales de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) |
|--|---|
| Sector agrícola | Sector agrícola |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Agricultura Familiar (PAF). 2. Plan de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN). 3. Programa de Agricultura Familiar para el encadenamiento productivo (PAF CP). 4. Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Renovación del parque cafetalero nacional. 2. Ampliación del área de cultivo de cacao. 3. Se continuó con Plan de Agricultura Familiar, específicamente con la entrega de paquetes agrícolas. 4. Se estableció el Laboratorio Nacional de Referencias Alimentarias. |

| | |
|--|--|
| 5. Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA). | |
| Diversificación | Diversificación |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa de Rápida Ejecución (Fast Tracks). 2. Modificaciones a la Ley de Zonas Francas y la Ley de Servicios Internacionales. 3. Programa de Desarrollo de Proveedores. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Producción de chile y tomates con financiamiento de la CEPAL y FIDA. 2. Expansión de las fuentes renovables de energía. 3. Duplicación en la capacidad de la Central Hidroeléctrica y construcción de planta de Gas Natural. 4. Reformas a las leyes de Incentivos Fiscales para Energías Renovables, Zonas Francas Industriales, y de Comercialización y Simplificación Aduanera. |
| Tratados de Libre Comercio (TLC) | Tratados de Libre Comercio (TLC) |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo de Asociación (ADA) entre Centroamérica y la Unión Europea. 2. Tratado de Libre Comercio con México y Centroamérica. 3. Acuerdo de Alcance Parcial El Salvador-Cuba | <ol style="list-style-type: none"> 1. Se siguieron los tratados de las administraciones anteriores, a excepción del Tratado de Libre Comercio con Taiwán. |
| Inversión | Inversión |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Finalización del Bulevar Monseñor Romero. 2. Rehabilitación del Aeropuerto Internacional de El Salvador. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa del BID para atraer inversiones productivas de salvadoreños del exterior para el desarrollo del mercado local e internacional. 2. Ley de Inversiones registró un poco más de \$70 millones dirigidas a 26 empresas. |

| | |
|--|---|
| <p>3. Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS).</p> <p>4. Asocio para el Crecimiento.</p> <p>5. FOMILENIO II.</p> | <p>3. Asesoría y apoyo a inversionistas nacionales y extranjeros.</p> <p>4. Proyecto de Simplificación y Registro de Trámites.</p> <p>5. Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, y la Ley de Servicios Internacionales.</p> |
| Innovación y tecnología | Innovación y tecnología |
| <p>1. Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.</p> <p>2. Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.</p> <p>3. Fortalecimiento del Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO).</p> <p>4. Programa de Innovación para la Micro y Pequeña Empresa (I-MUPE).</p> | <p>1. Programas de innovación como: INNOVATICS, INVENTA, PIXELS, NOVUS, INNOVAEMPRENDE.</p> <p>2. Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico, para varios sectores.</p> |
| Proyectos de MIPYMES | Proyectos de MIPYMES |
| <p>1. Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE.</p> <p>2. Programa CrecES MIPYME.</p> <p>3. Ley de Garantías Mobiliarias.</p> <p>4. Acceso al FONDEPRO.</p> | <p>1. Fondo de Desarrollo productivo (FONDEPRO) para mejorar la producción y competitividad.</p> <p>2. Programa Corredores Productivos.</p> <p>3. Asistencias técnicas de calzado, TICs y servicios; y apertura de espacios para el comercio.</p> <p>4. Programa de formación de competencias del sector industrial, implementado por INSAFORP y CAMARASAL.</p> |

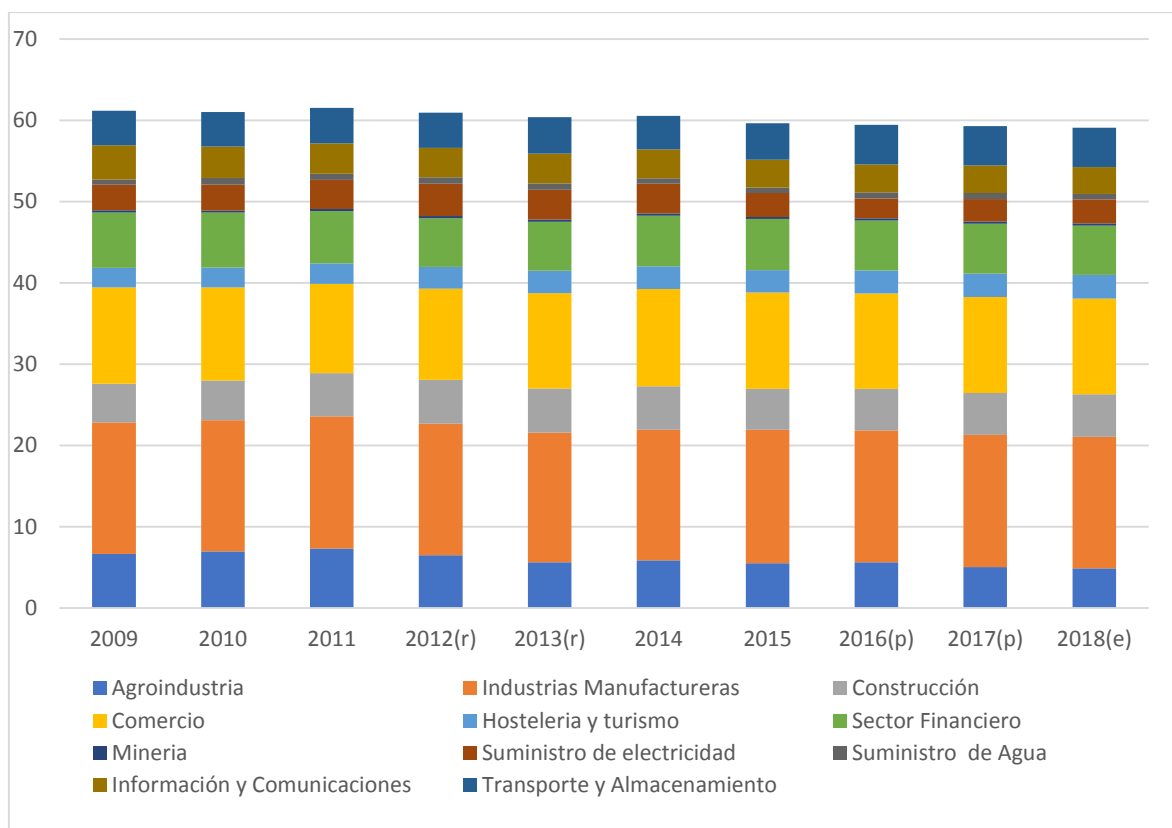
| | |
|---|---|
| | <p>5. Programa de estandarización de procesos y productos en la pequeña y mediana empresa de calzado.</p> <p>6. Plan Maestro del Centro de Diseño y Empaques.</p> |
| Educación superior | Educación superior |
| <p>1. Paquetes escolares.</p> <p>2. Proyectos de infraestructura.</p> <p>3. Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP).</p> | <p>1. Avance en el acceso a las tecnologías educativas.</p> <p>2. Acceso gratis a la universidad nacional a bachilleres de los institutos públicos y carreras en líneas.</p> |
| Otros proyectos | Otros proyectos |
| <p>1. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).</p> | <p>1. Una inversión de \$730.3 millones en 1,469 obras de infraestructura vial.</p> <p>2. Programa de Acreditación apoyado por el BID.</p> <p>3. Programa de Facilitación de los Negocios II.</p> |

Fuente: elaboración propia.

2.3.4. Análisis sectorial de las administraciones del FMLN

Las dos administraciones del FMLN, trabajaron en políticas y proyectos a mediano plazo y largo plazo, pues el gobierno de Mauricio Funes comenzó acciones que finalizaron en la siguiente administración, un ejemplo son todas las leyes decretadas y reformadas como: la Ley de Fomento de la Producción, Reforma a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización y su Reglamento, Reforma a la Ley de Servicios Internacionales, Ley Especial de Asocios Públicos Privados, Ley de creación del CIEX, Ley de Garantías Mobiliarias, entre otras; que buscaban impulsar principalmente la industria manufacturera y al sector servicios.

Gráfico 4: tasa de participación sectorial del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes (2009-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Nota: datos homogéneos acorde con el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales con base 2005, mediante el método de interpolación de series⁵.

Durante las dos administraciones del FMLN, al igual que los gobiernos anteriores, se aprecia que el sector que más representatividad tiene en el crecimiento del PIB es el de la industria manufacturera, con una tasa de crecimiento promedio para el período 2009-2018 de 16.18%. En la gestión de Mauricio Funes se obtuvo una mayor participación en 2011, con 16.24% y para la de Sánchez Cerén, fue el 2015 con un 16.38%. Lo anterior se debe principalmente por la ley de incentivos a las zonas francas y al FONDEPRO.

Al igual que en administraciones anteriores, el sector comercio se ha mantenido en segundo lugar en lo que respecta a su participación en el crecimiento del PIB, con una tasa de

⁵ La interpolación de series es un método intermedio entre el método proporcional que aplica de manera encadenada tasas de variación nominal y real de base 1990 al dato del año 2005 en base 2005, y el método de reelaboración de series se basa en la reestimación de variables con el supuesto de tener disponibilidad de información con las nuevas directrices. Para más información ver: <https://www.bcr.gov.sb/bcrsite/uploaded/content/esquema/273089947.pdf>

crecimiento promedio durante todo el período en estudio de 11.64%. Asimismo, ambas gestiones presidenciales se destacan el año 2009 con un 11.84% y 2014 con 11.99%.

El sector de actividades financieras tuvo más protagonismo para los gobiernos del FMLN que en las gestiones anteriores, este generó una tasa de crecimiento promedio de 6.29%, desplazando a la agroindustria como el tercer sector más representativo en el crecimiento del PIB. Durante el mandato de Mauricio Funes, las participaciones más altas en el PIB de este sector fueron para el año 2009 con un 6.83% mientras que para el 2010 de 6.77%, por otro lado, para el año 2012 fue de 5.99%. Asimismo, para la gestión de Sánchez Cerén se mantuvo una participación del 6% en cada uno de los años, debido al seguimiento e implementación de políticas como: la Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE, el Programa CreCES MIPYME, la Ley de Garantías Mobiliarias y el Acceso al FONDEPRO, Programa Corredores Productivos, el Programa de formación de competencias del sector industrial, entre otras. Estas tenían como objetivo apoyar y desarrollar a las MIPYMES por medio del otorgamiento de créditos por parte de organismos financieros tanto nacionales como internacionales.

Según el MINEC (2019), con el cofinanciamiento del FONDEPRO las ramas económicas que más se han beneficiado con estos proyectos entre el 2018-2019 son: agroindustria con 27%, alimentos y bebidas con 16%, turismo 13%, industrias creativas 11%, textil y confección 7%, etc.

Para las administraciones del FMLN, la agroindustria ha mostrado un débil comportamiento en su participación en el PIB, a pesar de que durante estas gestiones es donde más se le ha brindado un apoyo al sector, especialmente en el mandato del presidente Mauricio Funes, mediante políticas como el Programa de Agricultura Familiar (PAF), de la cual se derivan proyectos como el Plan de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), Programa de Agricultura Familiar para el encadenamiento productivo (PAF CP), Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC) y Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA).

Lo anterior, podría explicarse debido al alcance que tuvieron los programas de seguridad alimentaria, los cuales beneficiaron a muchas familias, principalmente en el área rural, pero no fomentó un desarrollo productivo en este sector a nivel nacional, es decir, los programas iban más enfocados a los estratos más bajos de la población y no a generar un crecimiento en la producción de dicho sector. Según FUSADES (2014), el PAF logró cadenas productivas alentadoras en la primera administración de izquierda, pues, para el cuarto año de gobierno

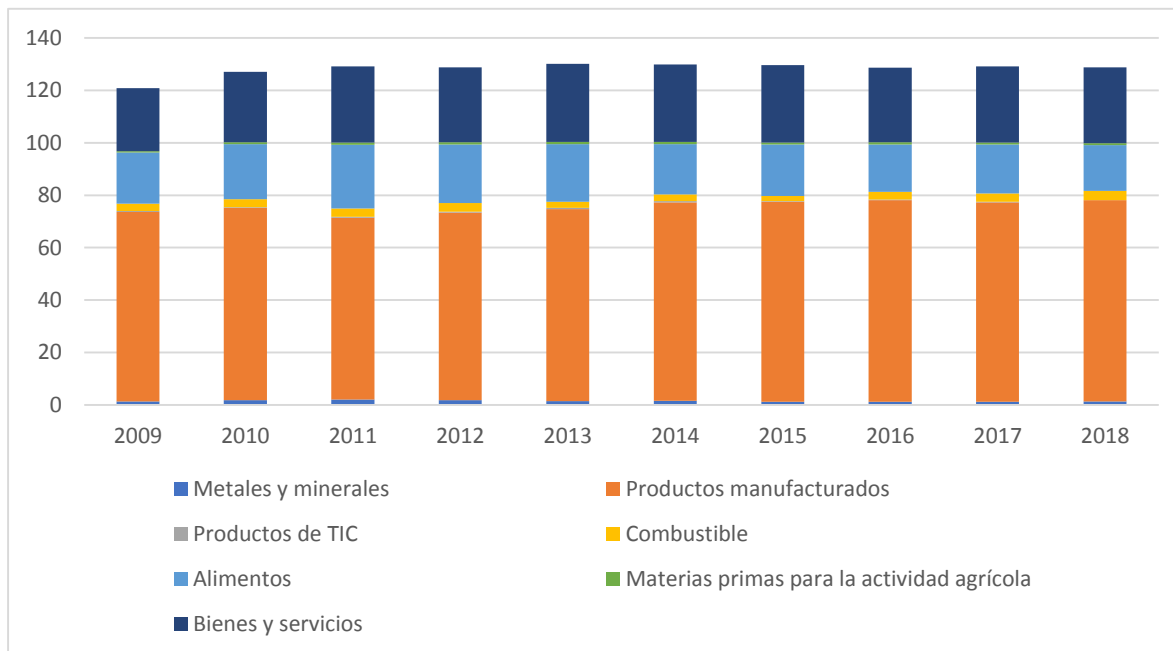
de Funes, se distribuyeron aproximadamente 379,050 paquetes y para el último año se llegó a 570,000 paquetes, gastando aproximadamente \$25.8 millones en paquetes agrícolas; pero no existen datos que muestren una inversión directa para promover y fomentar el desarrollo agroindustrial en el período de Mauricio Funes. En cambio, para la última administración del FMLN, se observa un estancamiento en la participación de la agroindustria, ya que, únicamente se les dio seguimiento a las políticas antes mencionadas, sin crear nuevas políticas para reactivar el agro, al mismo tiempo que hubo una mayor inversión en paquetes agrícolas del PAF con casi \$120 millones y se aumentó las áreas agrícolas para cultivos. Un ejemplo es la inversión de \$18 millones que mejoró las áreas de producción de muchos agricultores (GOES, 2018).

Por tal razón, el sector agrícola no logró una industrialización y mucho menos un fortalecimiento en los encadenamientos con otros procesos de la producción. Una explicación es que los agricultores rurales se han mantenido en una esfera de seguridad alimentaria familiar, y no se ha promovido una producción de mayor escala que permita encadenamientos productivos, pues no se les ha capacitado, ni brindado las herramientas innovadoras para lograr una producción que logre introducir los bienes a la economía local y mucho menos, pasar a la comercialización y distribución.

En lo que respecta al crecimiento porcentual de la agroindustria, fue durante el mandato de Mauricio Funes que se experimentó una mayor participación de este sector en el PIB, específicamente en el año 2011 con un 7.33%, demostrando la efectividad temporal que tuvieron los programas de reactivación del agro. Sin embargo, en años posteriores esta tendencia fue a la baja, pues en el 2013 se tuvo una disminución en la participación de este sector, con un 5.61%. El mismo comportamiento se muestra para el mandato de Sánchez Cerén, ya que, pasó de tener una participación de 5.86% en 2014, a disminuir en 4.87% para el año 2018.

En general en las dos administraciones de izquierda, la participación en el PIB del sector agrícola ha sido en promedio del 6%, por debajo de otros sectores como la industria manufacturera (16.18%), comercio (11.64%) y el financiero (6.29%), lo que demuestra que las diferentes acciones y políticas no fueron suficientemente efectivas para generar un crecimiento significativo y revertir todos problemas internos como la escasa capacidad productiva y tecnológica.

Gráfico 5: exportaciones sectoriales como porcentaje del PIB (2009-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

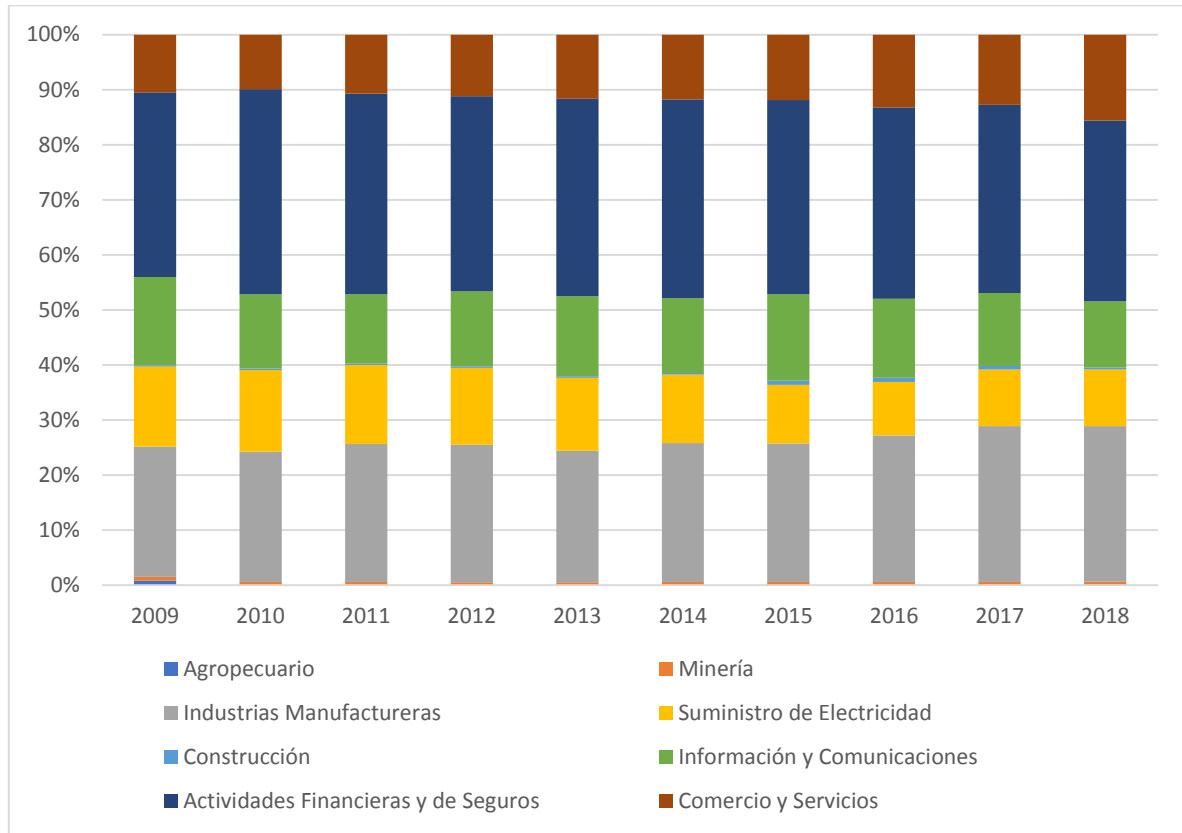
Para las dos gestiones presidenciales del FMLN, se observa un aumento sostenido en el peso que representan las exportaciones de productos procedentes de la industria manufacturera en la composición de las exportaciones como porcentaje del PIB. Las exportaciones de manufacturas, durante estas dos administraciones presidenciales, crecieron en promedio un 74%.

Lo anterior se puede explicar por una serie de modificaciones que se le realizaron a la Ley de Zonas Francas y la Ley de Servicios Internacionales, como una propuesta de política de crecimiento basada en exoneraciones fiscales, apertura comercial y promoción de inversiones. Durante las dos gestiones del FMLN se añadieron empresas para operar bajo la Ley de Zonas Francas y Ley de Servicios Internacionales, para exportar principalmente productos textiles e innovar servicios con potencial, respectivamente.

Durante la presidencia de Mauricio Funes se suscribieron una serie de Tratados Comerciales, el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y el Acuerdo de Alcance Parcial entre El Salvador y Cuba y, el TLC con México. Estos acuerdos buscaban beneficiar al sector exportador agrícola, como al manufacturero. Específicamente, el tratado con México era el que más buscaba beneficiar a las exportaciones del sector manufacturero, para que la

región lograra obtener encadenamientos productivos que pudieran abastecer al mercado interno. Por otro lado, la administración de Sánchez Cerén continuó los tratados antes mencionados y los suscritos por las administraciones anteriores.

Gráfico 6: proporción anual de la Inversión Extranjera Directa por Sector Económico Receptor (2009-2018)⁶



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Nota: comercio y servicios es la sumatoria de comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenaje y, otros sectores.

Para las dos administraciones del FMLN, se muestra que el sector financiero es el que recibe mayor inversión extranjera con una tasa anual promedio de 35.35%, seguido de la industria manufacturera con 25.69%, luego se encuentra el sector de información y comunicaciones con una tasa de IED anual promedio de 13.68% y, por último, comercio y servicios y, el sector de electricidad, con una tasa aproximada de 12% cada uno. El sector construcción en todo el período de Mauricio Funes tuvo un crecimiento constante, pero en el período de Sánchez

⁶ Para el cálculo se dividió la IED de cada sector entre la IED total del país en un año. Para esto, se obtuvo el total de la IED que recibe el país anualmente, por medio de la sumatoria de los Saldos de IED por sector económico receptor (base trimestral del BCR).

Cerén se muestra un aumento sustancial de la IED, debido principalmente a las obras de infraestructura llevadas a cabo. Por otra parte, el sector agrícola presentó datos solo para los dos últimos años, obteniendo una tasa anual promedio de 0.02%.

De acuerdo con el GOES (2016), el sector turismo se incrementó con la nueva administración del FMLN, pues tuvo una participación del 4.5% en el PIB del año 2015. Por tal razón, se impulsaron proyectos o programas para mejorar técnicas, capacidades y tecnologías y así, mejorar la potencialidad del sector.

Lo que demuestra que los flujos de capitales extranjeros, con las administraciones del FMLN, estuvieron dirigidas a expandir los sectores manufacturero, financiero, comercio y turismo, dejando de lado al sector agrícola, del cual, no se encontraron datos concretos que demuestren los resultados de las diferentes políticas implementadas. Además, el sector eléctrico en este periodo de tiempo presentó un importante flujo de inversiones extranjeras, debido a la puesta en marcha de proyectos para diversificar los procesos de obtención de energías renovables como la solar, eólica, biomasa, biogás e hidráulica, logrando una tasa sectorial de 16.48% en el 2010.

2.4. Análisis crítico del enfoque neoliberal en las políticas económicas (1999-2019)

Las políticas analizadas anteriormente para las cuatro administraciones no han logrado impactar de forma positiva a toda la sociedad salvadoreña durante los últimos veinte años, debido a que no se pudo dinamizar la economía y mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños⁷, producto del modelo de liberalización económica.

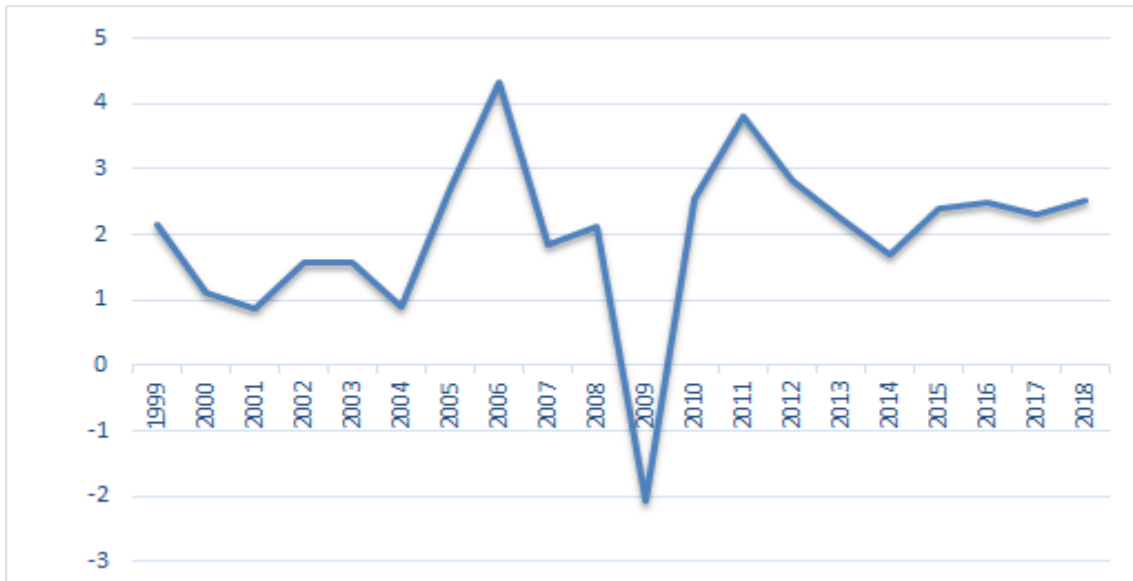
Los bajos salarios, la desigualdad, el desempleo y el sector informal son prueba de la fragilidad productiva con la que cuentan los sectores económicos. De acuerdo con el Análisis Socioeconómico del Departamento de Economía UCA (2018), el salario medio en los años setenta obtuvo su mayor incremento presentando una alta homogeneidad sectorial, pero con el apogeo de las políticas neoliberales sucede todo lo contrario con el salario medio real sectorial, ya que, desde finales de los ochenta hasta 2015, este termina disminuyendo, siendo más disperso y desigual.

Lo anterior indica que existe una mayor desigualdad salarial en el país, pues los sectores que tienen un mayor poder económico logran una gran acumulación y crecimiento que permite a

⁷ Las personas al no encontrar empleos en el sector formal se ven obligadas a ingresar al sector informal como una alternativa para su subsistencia.

los empresarios apropiarse de altas ganancias, retribuyendo unos bajos salarios a la demanda limitada de trabajadores que, a su vez, provoca un aumento del desempleo y por consiguiente del sector informal. Cabe señalar que el sector servicios tiene el mayor poder sectorial, según el estudio y por ende reafirma la terciarización de la economía (Departamento de Economía UCA, 2018).

Gráfico 7: crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto de 1999 a 2018



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Durante las gestiones presidenciales del partido ARENA, la tasa de crecimiento del PIB no ha mostrado un aumento significativo y sostenido, sino más bien una tendencia a la baja, desde la aplicación de las reformas de ajuste estructural de corte neoliberal llevadas a cabo desde 1990. Observando los datos del Banco Mundial para la gestión Flores, las variaciones porcentuales pasaron de ser 2.16% en el año 1999 a decrecer en un 0.89% para 2004.

Por otro lado, durante los primeros 3 años de la administración de Elías Antonio Saca se experimentó una recuperación del crecimiento del PIB, llegando a tener la variación porcentual más alta para el año 2006 con un 4.84%. Sin embargo, para el año 2007 el crecimiento se redujo hasta un 1.86%, y siguió contrayéndose hasta el año 2009, teniendo una variación negativa de -2.08%, debido a la crisis económica mundial del año 2008, afectando de manera directa a El Salvador, por la fuerte influencia económica de los Estados Unidos.

Durante las administraciones del FMLN el crecimiento del PIB anual experimentó una recuperación respecto a las tasas negativas sufridas durante la última gestión de ARENA

pasando de -2.85% en 2009 a un 2.85% para el 2010. En los primeros dos años de gestión de Mauricio Funes se apreció una de las variaciones positivas más grandes en el crecimiento del PIB durante el mandato del FMLN, pasando de 2.85% en el año 2010 a 3.82 % en 2011, en años posteriores y principalmente en el mandato de Sánchez Cerén el crecimiento del PIB se ralentizó manteniéndose entre 2.40% y 2.54 % durante 2014 y 2018.

2.4.1. ¿Continuidad o ruptura del modelo neoliberal?

Cuando se instaura el modelo neoliberal, este estaba sustentado en un modelo abierto, globalizado, un dominio del sector privado, atracción de IED, un efecto rebalse en la economía y en donde el Estado fuera un facilitador.

Según Ochoa, et al. (2000), luego de la privatización de la banca, que fue una de las primeras reformas del modelo, se les concedieron mayores créditos a tres sectores: comercio, servicios y construcción, dejando de lado a otros sectores productivos como el agropecuario y la industria manufacturera.

Aparte de la implementación de las reformas del Consenso de Washington que se llevaron a cabo en El Salvador, se puso en marcha la dolarización en el año 2001, sin ninguna recomendación de una institución financiera internacional, pero que marcó un paso importante para asegurar los intereses de los grupos de poder, que para Velásquez (2012), son los grandes grupos financieros, como los bancos multinacionales y los importadores, ya que esta se hizo pensando en sus beneficios, a costa de todos los demás agentes económicos. Es así, como la élite empresarial ha logrado tener un control sobre la oferta monetaria del país, lo que ha permitido realizar una distribución inequitativa de las ganancias a costa de una economía más débil, menos competitiva, y con un crecimiento y desarrollo limitado (Departamento de Economía UCA, 2017).

Las gestiones de Francisco Flores y de Antonio Saca, siguieron implementando el enfoque de mínima intervención del Estado, lo que para Bresser (2009) significa que se preservaron las ideas neoliberales, debilitando el poder del Estado, ejecutadas por los sectores más ricos de la población, reduciendo su papel como productor, generador de desarrollo y defensor de la sociedad. Además, se le dio continuidad al pensamiento de libre mercado con apertura comercial y globalizado, atracción de Inversión Extranjera Directa, que condicionó al país a un estancamiento productivo y social desde los años noventa, en donde ya se empezaba a depender del flujo de remesas, causadas por la expulsión de personas al extranjero y por la dependencia de importaciones.

Luego, en el año 2009 llega a la presidencia de El Salvador el primer gobierno de izquierda tras años de gobiernos de derecha. En teoría, esto significaba un cambio en el paradigma dominante, rompiendo con la línea de pensamiento de las administraciones anteriores y terminar con el modelo que estas habían implementado. Sin embargo, las políticas para el desarrollo del país a lo largo de veinte años mantienen cierta continuidad, debido a los intereses y contextos que el país ha pasado en el período de estudio.

En las últimas dos décadas, el crecimiento de El Salvador se ha basado en políticas como la promoción de exportaciones por medio de la apertura comercial, los Tratados de Libre Comercio, las leyes Zonas Francas y de Servicios Internacionales; la flexibilización laboral y una reducción del Estado.

Desde el año 1999 El Salvador ha suscrito una serie de Tratados o Acuerdos Comerciales, entre los cuales se encuentran los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, México, Colombia, Chile, Panamá, República Dominicana y Taiwán, así como el Acuerdo de Alcance Parcial con Cuba y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que han tratado de beneficiar al sector exportador del país. En este sentido Góchez (2011), afirma que la apertura comercial que inicia en los gobiernos de ARENA continuó en los Gobiernos del FMLN, no existió un esfuerzo real para desuscribirlos o cambiar las condiciones de estos, además de las disposiciones legales que implican.

Debido a los diferentes TLC que ha suscrito el país, un sector que ha sabido aprovecharlos es el de la maquila, textiles y confección y la industria cañera, ya que, estos se incluyen en las reglas de origen⁸, dándoles un trato preferencial a los productos procedentes de estas industrias, al mismo tiempo que gozan de reducciones arancelarias (Dada, 2017). Igualmente, no es casualidad que el principal destino de los productos manufacturados del país sea Estado Unidos, debido a la suscripción de CAFTA-DR.

Una de las instituciones financieras internacionales que condicionó la obtención de financiamiento a El Salvador durante el mandato de Antonio Saca, fue el Banco Mundial, ya que, para el otorgamiento de dos préstamos se puso de condición la ratificación del CAFTA-DR.

⁸ Las reglas de origen son un conjunto de disposiciones técnicas que permiten determinar dónde se ha elaborado un producto, con el objetivo de establecer si el mismo puede recibir un trato arancelario preferencial diferente a aquel que reciben otros productos de distintos países de procedencia que no forman parte del Acuerdo. Para más información ver: <http://infotrade.minec.gob.sv/escritos-generales/normas-o-reglas-de-origen/>

Además de las suscripciones a diferentes TLC, se continuaron implementando más políticas neoliberales, como la liberalización financiera y económica por medio de la Ley de Zonas Francas y de Servicios Internacionales, reformas fiscales, etc. Asimismo, las administraciones del partido ARENA, buscaron principalmente seguir cimentando la economía terciarizada basada en el comercio de bienes y servicios y el sector financiero.

La economía salvadoreña no logra estimular la inversión nacional, ya que, el modelo neoliberal opera en detrimento del desarrollo de las empresas locales y a favor del comercio exterior, debido a la falta de incentivos y estrategias para mejorar la calidad, la producción, los costos y las condiciones para competir en el mercado. En ese sentido, el Departamento de Economía UCA (2018), plantea que El Salvador debe dejar de ser tan dependiente del exterior, por lo cual, es necesario un ahorro e inversión nacional para desarrollar y aumentar el mercado interno.

De acuerdo con el Departamento de Economía UCA (2018), el sector agrícola dinamiza la economía hacia adelante, pues genera una gran cantidad de trabajos y muestra un enorme potencial para desarrollar la economía del país. Sin embargo, la clase empresarial y el Estado busca beneficiar siempre al sector manufacturero y al sector servicios, mientras que el primero dinamiza hacia atrás, debido a los insumos, la inversión y consumo, que en su mayoría pertenecen al extranjero. El segundo dinamiza tanto hacia adelante y hacia atrás, ya que los servicios son consumidos en el interior del país, pero las inversiones y las ganancias son del exterior.

Luego de observar las políticas de las cuatro administraciones en estudio, ninguna de estas implementó barreras proteccionistas, sino que continuaron la liberalización de la economía, por medio de los Tratados de Libre Comercio y reducciones arancelarias, provocando que el país fuera más vulnerable ante crisis económicas externas y un débil desarrollo del mercado interno.

En El Salvador y en muchos países de la región, en los años noventa se aprueba la Ley de Zonas Francas Industriales, con la finalidad de promover una diversificación sectorial en la economía y promover las exportaciones, por medio de exoneraciones fiscales. Sin embargo, la mayoría de las empresas que se encuentran adheridas a esta ley son de capital extranjero y con producción de manufacturas, específicamente textiles y confección.

A lo largo de todo el período de estudio, las diferentes administraciones presidenciales han presentado reformas a esta ley, como una forma de atraer inversión, promover crecimiento y

aumentar los empleos. Pero estos últimos, son creados con bajos salarios, que al final generan un detrimento en las condiciones de vida de los trabajadores.

Al mismo tiempo en que se promueven los incentivos hacia las empresas extranjeras, el erario no logra una recaudación eficiente, ya que está dejando de percibir una importante cantidad de impuestos debido a la ley. En cambio, si las empresas pagarán en el largo plazo, el Estado podría realizar mayores proyectos productivos y sociales, para el beneficio de toda la sociedad.

Para el período 2002-2018, los ingresos tributarios significaron el 75% de los ingresos corrientes, teniendo más peso el impuesto sobre la renta con un 43.3%, seguido del impuesto sobre el valor agregado con un 40% (Departamento de Economía UCA, 2019). Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), lo anterior refleja la regresividad del sistema tributario de El Salvador y la prociclicidad del IVA e ISR, por estar ligados al comportamiento económico del país (ICEFI, 2018).

Una de las principales problemáticas de la Zonas Francas Industriales es que producen bienes de poco valor agregado producto del bajo nivel de tecnificación y utiliza una mano de obra poco calificada. Asimismo, no son capaces de absorber al sector informal de la economía.

Durante la administración de Sánchez Cerén, se da el intento de aprobación de las Zonas Económicas Especiales, un proyecto de ley que iba más lejos que las Zonas Francas, en cuanto a los incentivos fiscales nacionales y municipales. Asimismo, esta iniciativa conmovió por provenir de un gobierno de izquierda.

Al mismo tiempo que se presentó la iniciativa de ley de las ZEE ante la Asamblea Legislativa, diferentes analistas consideraron que los incentivos que presentaba la ley antes mencionada no eran los que el país necesitaba, ya que la mayoría de ellos, se podían conseguir a través de la ley de Zonas Francas (Alemán, 2018).

Además, de acuerdo con Alemán (2018), entre los principales obstáculos que se encuentran al momento de invertir está la inseguridad, la corrupción, la burocracia, la inestabilidad política y la certeza jurídica. En la misma línea, solamente en 2014, el erario dejó de percibir \$693.5 millones en ISR e IVA, gracias a incentivos, exoneraciones y exenciones fiscales.

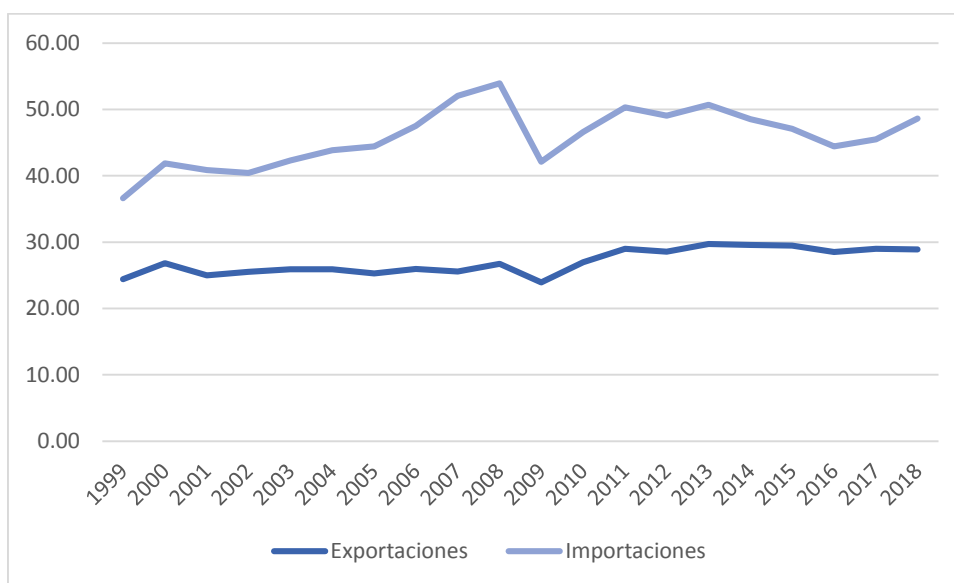
El Salvador se ha caracterizado por tener un exceso de fuerza trabajo con bajos salarios, que no es absorbida totalmente por el sector formal de la economía, lo que ha conllevado a un nuevo sector subterráneo de la economía, que cada día está en aumento. Según la Encuesta

de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2016, está en el sector informal el 43% de la PEA ocupada en el área urbana (citado en Departamento de Economía UCA (2017)).

Conforme al Departamento de Economía UCA (2017), solo el 28.7% de la PEA ocupada de 2010 y 29.3% de 2015 son considerados trabajadores formales a nivel nacional. De igual manera, el empleo por cuenta propia demuestra la poca absorción de los trabajadores al sector formal debido a la debilidad y fragilidad del sistema laboral, ya que, aproximadamente un tercio de la PEA ocupada está empleada por cuenta propia, pues de cada 100 personas ocupadas, 31 lo hacen por cuenta propia para el 2010, en cambio en 2015, 29 personas de cada 100 están en este tipo de empleo.

Cabe destacar que, para las administraciones de ARENA y FMLN, diferentes instituciones financieras internacionales y nacionales jugaron un rol protagónico en el desarrollo y enfoque económico-ideológico de las políticas públicas. Entre estas instituciones se encuentran: USAID, el Banco Mundial, el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica, Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), FUSADES, entre otras.

Gráfico 8: exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB (1999-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Durante las dos administraciones del partido ARENA, las importaciones presentaron un comportamiento creciente, que durante todo el período se encontraron por encima de las exportaciones, con un promedio de 44% (como porcentaje del PIB). En cambio, la tendencia que presentaron las exportaciones fue constante y con un promedio de 25% como porcentaje

del PIB, para todo el período. Cabe señalar el comportamiento decreciente que sufren las dos variables luego de la crisis financiera mundial de 2008, pero teniendo un efecto más marcado en las importaciones.

Para el comienzo de la administración del FMLN, las dos variables económicas empiezan a tener una recuperación, luego de la crisis financiera de 2008. Las importaciones presentaron una estructura creciente, con un promedio de crecimiento del 47%, pero, para el final del período estas empezaron a decrecer. Las exportaciones mantienen un comportamiento sostenido a la largo de todo el período, con una tasa de crecimiento promedio del 28%.

Para los países subdesarrollados como El Salvador, no es de extrañar que tengan una balanza comercial deficitaria, debido que el mismo modelo neoliberal ha generado una terciarización de la economía, basada en el consumo.

También, el modelo neoliberal prometía un mayor crecimiento económico y diversificación productiva, pero en realidad produjo en El Salvador un estancamiento productivo reflejado por un crecimiento promedio de dos por ciento del PIB en los últimos años.

Comparando las características del modelo neoliberal, con la políticas que se han implementado a lo largo de veinte años en el país, se evidencia que durante las dos administraciones del FMLN no existió una ruptura con el modelo neoliberal, por contrario, se ha continuado con un modelo económico gastado, que se ha basado en una economía abierta, con un rol secundario del Estado, aumento de los flujos de capitales extranjeros y que no ha demostrado un cambio sustancial en los sectores económicos.

Es así, como las políticas sectoriales y económicas de los últimos cuatro gobiernos de El Salvador han continuado una línea neoliberal ortodoxa, que ha buscado beneficiar al gran capital. Las estrategias económicas, políticas y hasta sociales implementadas han sido con el objetivo de mantener una estructura productiva, distributiva y competitiva enfocada en la apertura comercial.

En fin, las políticas ejecutadas en el período de estudio no realizaron transformaciones concretas para desarrollar los sectores productivos, sino más bien, han reforzado al modelo neoliberal para continuarlo; sin lograr erradicar los diversos problemas macroeconómicos y microeconómicos que el país presenta.

Por último, las políticas ejecutadas en el período de estudio no realizaron transformaciones concretas para desarrollar los sectores productivos, sino más bien, han reforzado al modelo

neoliberal para continuarlos; sin lograr erradicar los diversos problemas macroeconómicos y microeconómicos que el país presenta. Además, las propias características del modelo neoliberal en El Salvador (como los incentivos para la atracción de IED, la flexibilización laboral, la búsqueda de una mínima intervención del Estado y orientación hacia afuera) generaron una rigidez en la matriz productiva del país y enfocándose en sectores que únicamente beneficiaron al capital extranjero, específicamente el financiero, comercio y servicios. Esto a su vez conllevó a que el país se basará en una producción poca diversificada y de escaso valor agregado.

CAPÍTULO 3: RECOMENDACIONES PARA TRANSFORMAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL SALVADOR

En este apartado se muestra que todos los países centroamericanos en los noventa aplicaron un modelo cimentado en la liberalización de la economía, que otorga incentivos fiscales para promover las exportaciones y atraer la IED, flexibilización laboral y poca intervención estatal, para entrar a la competencia interregional. Además, se observa que las exportaciones de la región son principalmente bienes textiles, agropecuarios, y solo Costa Rica exporta algunos bienes electrónicos. Asimismo, todas las economías de Centroamérica, luego de aplicar los lineamientos del Consenso de Washington siguieron apostando por algunas políticas industriales de desarrollo productivo con ciertas diferencias a la hora de la implementación y seguimiento.

Por lo anterior, es necesario revisar las experiencias de la región centroamericana en el contexto neoliberal, para analizar y tomar en cuenta las lecciones de las políticas de desarrollo productivo, con el fin de alcanzar un cambio significativo en la diversificación y transformación de los sectores salvadoreños. De esta manera, es como se pueden establecer algunas estrategias que El Salvador debe tomar en cuenta para no seguir cometiendo los mismos errores del pasado y dar un giro que beneficie a la economía local, a los encadenamientos productivos y a mejorar la condición de vida de la población.

3.1. Lecciones aprendidas de los países centroamericanos bajo el modelo neoliberal⁹

Guatemala

Dentro de las políticas de promoción de exportaciones, Guatemala ha implementado una serie de leyes para incentivar a este sector, entre las que se encuentra la Ley para Promover las Exportaciones de Maquila, conocida como el Decreto 29-89. Gracias a este decreto se crearon diferentes beneficios a los cuales las empresas podían optar: valor agregado temporal, admisión temporal, reembolso de impuestos y transferencia de créditos tributarios (Cuevas et al., 2014).

De acuerdo con la información que Cuevas et al. (2014) recoge del Ministerio de Economía (MINECO) de Guatemala, hay un gran número de empresas que se adhieren a los beneficios

⁹ Honduras presenta un análisis muy similar al resto de la región.

que ofrece el decreto antes señalado, pero estas se concentran alrededor del sector textil y de prendas de vestir y en menor medida los productos procesados y el sector agrícola.

Para Cuevas et al. (2014), las políticas o leyes que se aplicaron para promocionar las exportaciones en Guatemala han sido exitosas, ya que entre el 35% al 40% de las exportaciones totales fueron realizadas por medio del decreto antes mencionado. Igualmente, los autores mencionan que las exportaciones crecieron a una tasa anual del 11%, pero luego de implementada la ley de maquila, las exportaciones presentaron un incremento solamente de 7%, cayendo posteriormente.

Al mismo tiempo que se aprueba la ley antes mencionada, se sanciona la Ley de Zonas Francas con el propósito de incentivar el desarrollo nacional por medio del comercio exterior. Esta ley reconoce tres figuras, las cuales pueden adherirse a ella, las empresas industriales, de comercio y de servicios.

Según Cuevas et al. (2014), aproximadamente un 5% de las exportaciones guatemaltecas se realizan por medio de las Zonas francas y mencionan que estas presentan una mayor flexibilidad en la promoción de otros productos que no sean mercancías, como el comercio y los servicios.

En los últimos años, Guatemala ha suscrito una serie de Tratados de Libre Comercio con el fin de alcanzar nuevos mercados. Entre los países con los cuales ha llegado a tener tratados se encuentran: Canadá, Estados Unidos, México, Centroamérica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Chile y el CARICOM. Además, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, los acuerdos parciales con Belice, Cuba y Venezuela, y los acuerdos de protección de la inversión con Alemania, Bélgica, Ecuador, Finlandia, Italia, Israel, Luxemburgo, República Checa, Suecia y Suiza.

Un sector que ha sido clave para Guatemala es el de textiles y prendas de vestir, que genera el 30% de las exportaciones no tradicionales. Este sector se ha visto beneficiado por la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas, ya que la mayoría de la inversión que ha tenido este sector es de capital extranjero.

Para el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), este es uno de los sectores más importantes debido a que el sector privado ha presentado interés desde sus inicios. Otra política que ha sido influyente es Invest in Guatemala, para la promoción de inversiones.

Otros sectores a los que se le ha apostado y que de acuerdo con Cuevas et al. (2014) se han convertido de importancia estratégica son el turismo y los call centers. Debido a que estos dos sectores forman parte del sector servicios, este representa el 51% del PIB.

Según Cuevas et al. (2014), el programa Invest in Guatemala y el PRONACOM, tiene entre sus pilares a la industria de centros de contacto y la externalización de procesos empresariales (BPO por sus siglas en inglés), como una estrategia de atracción de inversión extranjera directa.

Con respecto a la institucionalidad de las políticas de comercio, el peso que tiene el sector público aún es grande, pero cabe destacar la participación que tiene el sector privado por medio del Consejo Nacional para la Promoción de Exportaciones (CONAPEX), dentro de esta institución se encuentra el PRONACOM, Invest in Guatemala y el Programa de Agregados Comerciales, de Inversión y Turismo (PACIT).

El Ministerio de Turismo es el responsable del diseño y la implantación de las políticas comerciales en coordinación con diferentes instituciones gubernamentales, al mismo tiempo que el CONAPEX tiene la función de ser el enlace entre el sector privado y el público, así como de aconsejar al Estado en lo referente a las políticas de comercio, inversión y turismo.

Asimismo, cabe mencionar que el PRONACOM, según su página web, es un programa que tiene la interacción entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y la academia, promoviendo el desarrollo de la competitividad en el capital humano y empresarial, para que así, se cree inversión descentralizada.

Nicaragua

Para Williamson (2014), Nicaragua ha pasado por un período de transición en lo que respecta a su producción sectorial desde que se adoptaron políticas de corte neoliberal a partir de la década de los noventa.

Cuevas et al. (2014) afirma que luego de lo anterior este país comienza a experimentar un mayor crecimiento acumulado del PIB per cápita, ya que pasa de un -51.2% para el período 1979-1989, a un 20.8% para los años 1990-2006.

Según el Banco Mundial (2019), durante el período 2010-2017, Nicaragua ha mantenido un crecimiento del PIB de 4%, a excepción de los años 2011 y el 2012, en donde este fue superior, siendo de 6.3% y 6.4% respectivamente.

Williamson (2014) señala que para el año 2001 el sector más relevante fue el de los servicios con un 45%, seguido de la agricultura con 33%, y por último la industria con 22%. Por otro lado, en 2009 el sector servicios obtuvo el mayor valor agregado generado con 52%, seguido por la industria con un 29%, mientras que el sector agrícola fue desplazado por la industria debido a la pérdida de dinamismo con un 19%.

Para Cuevas et al. (2014), el aumento que han experimentado el PIB y el PIB Per Cápita se ha debido a las políticas encaminadas a incentivar las exportaciones, a la apertura comercial y a la atracción de IED por medio de exenciones fiscales, regidas bajo los lineamientos del Consenso de Washington.

Según Cuevas et al. (2014), para poder dinamizar las exportaciones se llevaron a cabo una serie de exenciones fiscales tales como los Certificados de Beneficio Tributario (CBT) que le brindaban al exportador de ventajas arancelarias a la hora de adquirir algún tipo de maquinaria o bienes procedentes del resto del mundo, además de esto se puso en marcha la Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo y Facilitación de las Exportaciones cuya finalidad era facilitar la adquisición de bienes tanto primarios como de mayor valor agregado (intermedios y de capital) de origen extranjero a precios de mercado y con tasa impositiva cero, seguido de exenciones de 1.5% al ISR, así como también de un 25% al Impuesto Especial de Consumo de Combustible (IECC).

De acuerdo con Cuevas et al. (2014), una de las acciones que se concretizaron para mejorar las exportaciones fue la reducción de los trámites para los productos destinados a la exportación, además el Centro de Trámites a las Exportaciones (CETREX) experimentó una ampliación respecto a los servicios que brinda, entre ellos están: mermar los problemas que entorpecen las exportaciones por medio de una depreciación de la moneda nacional, mejorar el acceso del país a mercados extranjeros, fomentar la interacción comercial entre las empresas locales hacia las ZFI, así como también generar inversión en infraestructura de vanguardia que beneficien las exportaciones. Asimismo, como parte de la Política de Desarrollo Productivo originada desde los noventa, que tenía como finalidad principal una orientación hacia afuera, se llevó a cabo el TLC con los Estados Unidos denominado CAFTA-DR, para desarrollar una serie de incentivos fiscales que permitan la libre movilidad tanto de productos agrícolas como manufacturados, mejorando de manera directa las exportaciones nacionales. Asimismo, entraron en vigor acuerdos comerciales como el de Centroamérica con Chile (1999), Panamá (2002), México (2011), y la Unión Europea (2012), y el de Nicaragua-Taiwán (2008).

El TLC CAFTA-DR destaca de los demás porque ha permitido una mayor inserción al mercado mundial y atracción de IED, beneficiando en su gran mayoría a las zonas francas industriales, mediante las facilidades que brinda el Nivel de Tarifas Preferenciales (TPL por sus siglas en inglés), autorizando el ingreso preferente al mercado estadounidense principalmente de bienes procedentes del área de textiles y confección, incentivando las exportaciones de los productos manufacturados.

Para Cuevas et al. (2014), una de las políticas que es importante destacar es la puesta en marcha de la institución PRONICARAGUA durante el año 2002, destacándose por cumplir una doble función la cual es establecer reformas que dinamicen tanto la IED como las exportaciones, respecto al rendimiento que ha tenido esta institución. Los autores argumentan que hay efectos positivos, ya que han identificado inversiones extranjeras con un gran potencial de beneficio para el país y a su vez se brindó ayuda a los inversionistas nacionales mediante instituciones de Estado.

De acuerdo con Cuevas et al. (2014), fue durante la década de los noventa que vuelve a aparecer de manera reestructurada la Ley de Zonas Francas Industriales originada desde el año 1976, esta sufrió un cambio en lo que respecta a los incentivos otorgados a la producción, pasaron de ser agropecuarios a incentivar productos de origen manufacturero, además, surgen como respuesta de las iniciativas para mejorar las exportaciones nicaragüenses, teniendo como objetivo generar una relación entre las empresas procedentes de las Zonas Francas con los pequeños y medianos empresarios industriales y de servicios, por lo tanto, acorde a los lineamientos neoliberales, durante el período 1990-1996, se llevó a cabo una estrategia de desarrollo productivo en donde las ZFI, servirían como una herramienta para generar mayores niveles de empleo, lograr una mayor tecnificación, mayor atracción de IED, y abandonar el patrón de exportación de productos primarios, para producir bienes de mayor valor agregado y así mejorar el comercio del país.

Entre los años 1997-2001 se llevó a cabo la creación de las Zonas Francas Administrativas (ZOFA), con la finalidad de optimizar la producción nacional mediante un impulso al sector agroexportador, gracias a una serie de mejoras en los trámites aduaneros. En el año 2006 llega a la presidencia Daniel Ortega con una ideología centroizquierda, sin embargo, a pesar de este cambio de ideología, se les dio continuidad a las políticas de corte neoliberal, por lo que se siguió incentivando, la búsqueda de un buen ambiente para hacer negocios, la atracción de inversiones y la competitividad. Por otro lado, durante el período 2007-2012 se

llevaron a cabo iniciativas para vincular a los MIPYMES tanto del sector industrial y de servicios con las ZFI, para generar encadenamientos productivos (Cuevas et al., 2014).

En lo que respecta a los efectos que han generado las ZFI en Nicaragua, se pueden apreciar cambios correspondientes a las de empresas afiliadas, en la generación de empleos, ingresos por exportaciones e IED. De acuerdo con Cuevas et al. (2014), las empresas dentro de las ZFI aumentaron, pasando de 19 para 1990-1996, a 161 entre 2007-2012. Asimismo, los empleos generados por las ZFI pasaron de ser 9,442 a 113,026. Y para el último período señalado anteriormente, Williamson (2014), destaca que para el año 2010 las Zonas francas industriales, incluyendo empresas del sector servicios, tales como los call centers, generaron más de 100 mil puestos de trabajo principalmente en el área confección con la vestimenta. Además, los ingresos originados por las exportaciones experimentaron aumentos, siendo US\$124 millones para 1990-1996, a incrementar en US\$1,904 millones para 2007-2012. Sin embargo, con la atracción de IED se observa un comportamiento distinto, ya que pasó de recaudar US\$1,183 millones durante el período del 1997-2001 a decrecer hasta US\$810 millones para 2007-2012.

Para Cuevas et al. (2014), la liberalización del sistema financiero nicaragüense fue producto de una débil institucionalidad junto con un ineficiente sistema bancario nacional, esta misma debilidad ha generado dificultades en los productores y empresarios nacionales a la hora de recurrir a créditos. Por lo que la banca de Nicaragua optó por insertarse en una economía de mercado, en donde la banca privada es la principal protagonista. Por lo tanto, para garantizar un buen desenvolvimiento del sector se decretó la Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas, y la Ley de Garantías Mobiliarias y de Factoraje. Además, se puso en marcha en el año 2007, el Banco de Fomento a la Producción (Produzcamos), que significó el regreso del otorgamiento de créditos tanto a los PYMES, como a los sectores capaces de generar encadenamientos productivos. Posteriormente, en el año 2011 se fundó la Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI) y a su vez el Fondo de Promoción de las Microfinanzas (FOPROMI).

Según Cuevas et al. (2014), en el año de 1999 el sector turístico gana importancia en Nicaragua, ya que se decreta la Ley de Incentivos para la Industria Turística, la cual brindó exoneraciones fiscales a todo inversionista y empresario con intenciones de poner en marcha proyectos de índole turística. Uno de los logros más representativos para el lapso de 1999-2012 fue atraer inversiones con un valor de US\$881 millones, y generar 12,631 puestos de trabajo. Para los autores, desde la aplicación de esta ley, se ha experimentado un aumento

del 11.7% en la recaudación de ingresos procedentes del turismo, muy por encima del 8.6% de los demás países de la región Centroamericana. Esto es posible ya que, a diferencia de países como El Salvador, Honduras y Guatemala, los índices de criminalidad nicaragüenses son muy bajos. Los resultados prometedores de este sector se le deben a la buena interacción del sector público y el privado, y a la gran influencia de instituciones como ProNicaragua, el INTUR y la Cámara de Turismo de Nicaragua (CANATUR).

Por otro lado, para poder dinamizar el turismo en las costas del país, se implementó la Ley de Desarrollo de las Zonas costeras para el año 2009, con el objetivo de atraer inversión extranjera por medio de las playas del Océano Pacífico y el Caribe. Asimismo, se llevó a cabo el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible (PNDTS) aplicado en el año 2011 como estrategia a largo plazo, el cual tiene como finalidad principal sacar provecho a todo el potencial que tiene el turismo para así generar encadenamientos productivos (Cuevas et al, 2014).

Desde la década de los noventa, la ayuda brindada a los pequeños y medianos empresarios nicaragüenses se ha visto inmersa en dos elementos, tanto en lo social como en lo productivo. Entre las causas que generan sesgo para llevar a cabo un mejor desarrollo productivo son el apoyo a empresas tanto con bajo rendimiento como con escaso potencial de crecimiento y la precaria capacidad de otorgamientos de créditos por parte de la banca nacional.

Para disminuir el problema de bajo rendimiento y productividad de las PYMES, se crearon una serie de instituciones y leyes, tales como el Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Microempresa (INPYME) en el año 2002, que brinda ayuda y preparación mediante servicios de desarrollo empresarial a las PYMES. Para el año 2008 se fundó el banco Produzcamos, una institución nacional que provee facilidades en el otorgamiento de crédito a los PYMES. Además, instituciones como PROMIPYME, CAMIPYME Y CONAMIPYME, fueron importantes para el desarrollo del sector empresarial local. También, se creó La Ley sobre el contrato de Fideicomiso para mejorar la concesión de crédito y la Ley de Concertación Tributaria, que otorgó de subsidios tributarios y privilegios fiscales a las PYMES incluyendo a las del sector turístico.

Costa Rica

Según el Banco Mundial (2019), Costa Rica es considerando como un país exitoso debido a su crecimiento sostenido en los últimos veinticinco años, producto de la implementación del modelo de liberalización económica, globalización y de apertura comercial para atraer

Inversión Extranjera Directa. Además, este país ha logrado reducir la pobreza, debido a los indicadores económicos y de desarrollo humano, resultado de las políticas públicas que han tomado en cuenta el medio ambiente.

De acuerdo con Cornick (2016), el éxito de Costa Rica respecto a los otros países de la región se debe a la apuesta a políticas educacionales impulsadas a finales de los ochenta e inicios de los noventa, que lograron reactivar la economía y mejorar muchos sectores estratégicos. Sin embargo, actualmente existen problemas de exceso de oferta de mano de obra calificada en las ramas económicas más fuertes, pues las políticas de estudios medios y superiores ya no responden al aparato productivo del modelo actual.

Según Cuevas et al. (2014), los gobiernos de Costa Rica en un inicio guiaron las políticas públicas hacia una combinación parcial del modelo ISI con el nuevo modelo neoliberal para desarrollar algunos sectores claves de acuerdo con los recursos y estrategias, pues buscaron aumentar las exportaciones, atraer mayor IED e impulsar las industrias emergentes principalmente el turismo. Es decir, este país implementó, en su mayoría, políticas verticales en vez de políticas macroeconómicas (efecto rebalse), para desarrollar las ramas ventajosas como el turismo, la construcción y la agroindustria. Estas políticas permitieron incrementar en 86% los ingresos por divisas en el periodo 2002-2012, y el efecto rebalse sólo de las políticas de turismo han permitido catalogar a Costa Rica como un modelo de turismo (Cuevas et al., 2014).

Sin embargo, Hernández & Villalobos (2016), señalan que, aunque ha sido el precursor del Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA), estableciendo leyes, instituciones y programas para recuperar y preservar la biodiversidad del país, esto no ha logrado los objetivos esperados, lo que ha implicado una pérdida considerable de inversión pública. Pues no se ha controlado el accionar de varios sectores productivos como la agroindustria, industria, entre otros, que utilizan productos químicos dañinos para el medio ambiente, y no realizan el saneamiento y la conservación del agua potable.

Para facilitar los negocios internacionales se creó en 1996 el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) para aumentar las exportaciones de los sectores, aunque para esa época ya había importantes exportaciones de bienes no tradicionales. Tan pronto como, iniciaron estas instituciones se establecieron TLC y disposiciones legales como la Ley de Régimen de Zonas Francas. Debido a esto, se hizo la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) con el fin, de que la IED otorgada a ciertos

sectores consigan una mayor productividad, producción y desarrollo (Hernández & Villalobos, 2016).

En ese sentido, Hernández & Villalobos (2016), indican que las acciones para lograr mayor IED del COMEX y la CINDE, han sido principalmente implementar incentivos fiscales a las empresas de Zonas Francas y luego en caracterizar al país como estable macroeconómicamente, con alto nivel educativo y con un marco constitucional que beneficia asentar entidades del extranjero.

De acuerdo con Cuevas et al. (2014), las Zonas Francas, desde su aplicación han sido más favorecidas tanto por el sector público como por el privado, pues se han colocado reformas e instituciones que velen por el cumplimiento y desarrollo de encadenamientos productivos de estas empresas. Sin embargo, aún el Estado tiene fallas, ya que, no permite que otros actores decidan las políticas, causando una inexistente coordinación interinstitucional y, por ende, una escasa competitividad y progreso para captar capitales extranjeros.

Lo anterior, aplica también para otras acciones dirigidas a las PYMES, que no tiene una política que incorpore e incentive la inversión nacional o extranjera, para mejorar tecnológicamente, pues aún, con el “Programa Costa Rica Provee” creado en 2001, no se han organizado las diversas instituciones, empresas y actores para obtener financiamientos y programas que les permita aumentar las exportaciones (Hernández & Villalobos, 2016).

A pesar de que sí se han realizado programas y propuestas PROPYME, para llevar a cabo proyectos con financiamiento y apoyos, no se han logrado las metas, pues se carece de transparencia y esfuerzos reales que logren incentivar y progresar a estas pequeñas y medianas empresas para competir en el mercado. Por tal razón, Hernández & Villalobos (2016) afirman que hay una carencia en dichas propuestas enfocadas a las PYMES por la falta de oportunidades tanto de créditos como de inversión nacional y extranjera, pues la economía costarricense está dirigida principalmente al sector manufacturero (Zonas Francas) y al sector turismo, debido a las leyes e instituciones establecidas. Por lo tanto, se deben fortalecer las industrias con otros programas productivos que tomen en cuenta las oportunidades, incentivos, impactos ambientales y estrategias financieras y mercadológicas que desarrollen todos los sectores nacionales.

Según Hernández & Villalobos (2016), Costa Rica aún controla y regula los bienes y servicios de los siguientes sectores: arroz, agua potable, combustible, transporte colectivo, la electricidad y algunos servicios profesionales. Un aspecto importante, es el alto proteccionismo

del sector arrocero, que ha tenido efectos positivos y negativos en el ámbito económico, social y ambiental, pues los recursos no se han invertido eficientemente en CONARROZ, lo que no ha posibilitado la modernización de la producción y un mejor desempeño productivo.

La reforma del sector financiero en los años noventa permitió el acceso de bancos internacionales, dejando atrás el monopolio estatal. Luego se creó la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica vigente desde noviembre de 1995 para que la fiscalización de las sociedades financieras fuera de transparencia pública, con la finalidad de lograr una estabilidad de los precios. Además, se fundó la Superintendencia General de Entidades Financieras. Es así, como la lógica del modelo neoliberal fue tomando forma en el sistema financiero costarricense, pues para el 2008 se decretó la “Ley Reguladora del Mercado de Seguros” y se establece la Superintendencia General de Seguros. Cabe señalar que el Banco Central ha buscado la estabilidad macroeconómica por medio de los precios de mercados, para lo cual estableció un tipo de cambio fijo, con minidevaluaciones y luego ha aplicado la flotación administrada (Hernández & Villalobos, 2016).

La firma del tratado CAFTA-DR trajo consigo una cláusula específica para Costa Rica, que fue privatizar todas las telecomunicaciones, lo que posibilitó la inserción de servicios informáticos y de comunicaciones avanzados como redes de banda ancha, telefonía móvil, entre otros, controlados por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y se estableció el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) para facilitar el acceso de estos servicios a toda la población (Hernández & Villalobos, 2016).

Según Cuevas et al. (2014), Costa Rica con el paso del tiempo y de la experiencia ha logrado reconocer e implementar políticas dirigidas a desarrollar los sectores estratégicos para disminuir la dependencia de insumos importados. Con esto es claro, que este país sí ha aumentado y mejorado su competitividad y productividad en el comercio internacional, pero las políticas de desarrollo productivo aún presentan un gran problema, el cual es, la falta de coordinación y de homogeneidad.

Los programas del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), han logrado disminuir la pobreza y distribuir mejor la riqueza (Hernández & Villalobos, 2016). Aunque Cuevas et al. (2014), argumentan que las investigaciones no muestran los datos reales de los impactos de las diversas políticas de desarrollo productivo, cualitativamente desde los noventa a la fecha se observa pocos cambios y resultados efectivos en el mercado y en la sociedad costarricense. Los autores señalan que, si bien, existen resultados positivos

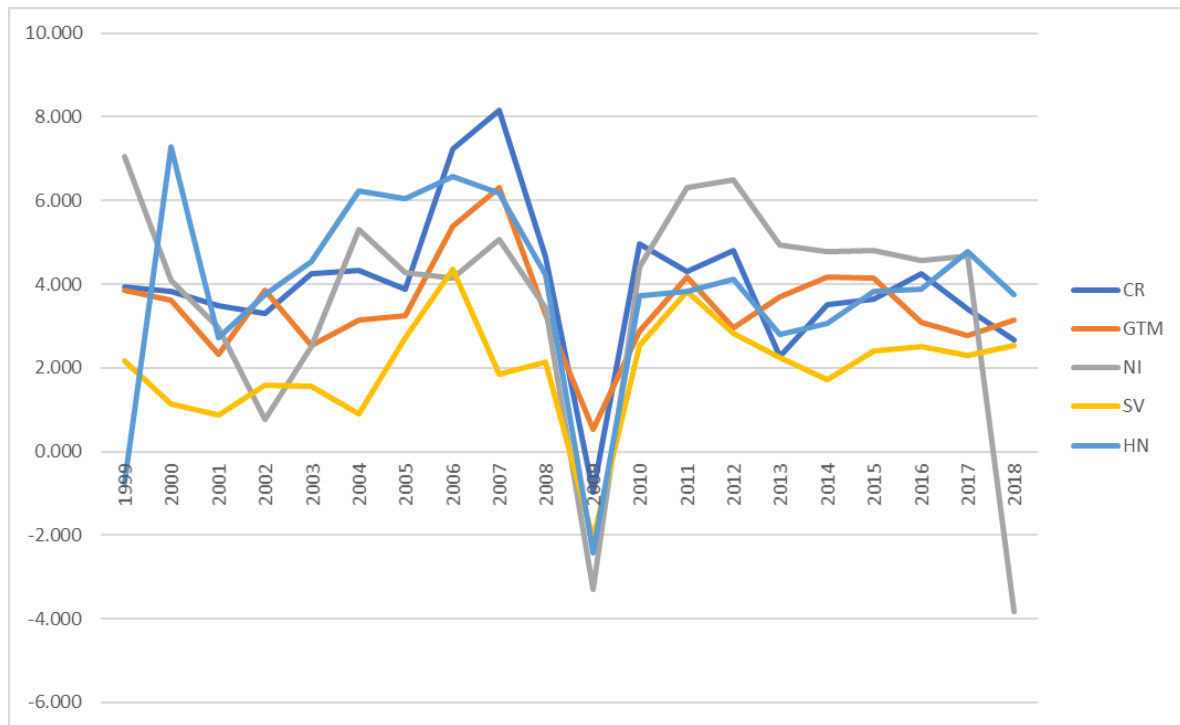
al lograr una diversificación y apoyo a sectores como el turismo, manufacturero, información y comunicaciones (TIC) y medicina, por medio de la infraestructura, tecnología y regulaciones de mercado, aún se reflejan muchos efectos negativos de las políticas neoliberales en la sociedad como el desempleo, precarización laboral, la desigualdad, etc.

Lo anterior se sustenta en la investigación de Hernández & Villalobos (2016), ya que desde inicio de los años noventa, el empleo costarricense era más estable, pues la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA) que buscaba trabajo lo conseguía. Pero luego de la crisis del 2008, las tasas de desempleo han aumentado significativamente, hasta 10.14% en 2011 y, a pesar de las diversas políticas gubernamentales para desarrollar los diferentes sectores, para aumentar los empleos, la tendencia persiste.

De acuerdo con Hernández & Villalobos (2016), la economía costarricense a comparación con toda la región si ha tenido como resultado, sectores con mayor crecimiento, productividad e innovación, pero que aún con las políticas y programas se ha incrementado el subempleo, el empleo informal y la fuga de mano de obra, asimismo muchos sectores se han rezagado sin conseguir el repunte prometido por el modelo neoliberal. Es decir, no se ha elaborado un consenso entre las políticas verticales y horizontales que no sólo beneficien al sector que exporta, sino que también permita desarrollar a los restantes.

3.2. Impactos del modelo neoliberal en Centro América y El Salvador

Gráfico 9: tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto a Precios Constantes para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (1999-2018)



Fuente: elaboración con datos del Banco Mundial.

En los últimos años, el crecimiento de Centroamérica se ha basado en la apertura comercial, los Tratados de Libre Comercio y las Zonas Francas, siendo estas últimas un gran generador de empleos y de exportaciones, pero tal y como afirma Cuevas et al. (2014), estas pudieron haber creado distorsiones que afectan en el tiempo.

Además, estas políticas lejos de generar una diversificación productiva y un mayor crecimiento económico sostenido, la región en los últimos años ha experimentado un débil desarrollo económico y un estancamiento productivo, ya que, los países centroamericanos no pudieron incrementar su volumen de exportaciones, mediante los incentivos fiscales otorgados por las Zonas Francas o leyes similares, por lo que estas no crecieron de manera potencial de acuerdo a sus objetivos propuestos tal y como argumenta Cuevas et al. (2014).

A pesar de que las Zonas Francas han sido fuente de empleo, los costos que estas tienen son perjudiciales para el resto de la economía, debido a que, en primer lugar, el erario deja de percibir considerables sumas de dinero todos los años, el Estado se ve imposibilitado para realizar otros proyectos como infraestructura, educación, salud, entre otros, porque no tiene los ingresos necesarios para realizarlos, creando un círculo vicioso.

Cabe recalcar que las economías de Centroamérica no lograron aumentar los empleos con la política de flexibilidad laboral, que buscaba aumentar la productividad de los sectores mediante la reducción de los costos laborales, ocasionando un exceso de oferta de mano obra que ha incrementado el sector informal de la economía. Según el Departamento de Economía UCA (2016), para el período 2000-2004 las tasas de desempleo promedio de Costa Rica, Guatemala y El Salvador fueron 6.05%, 2.48% y 6.39% respectivamente, mientras que para el período 2010-2014 son 8.12%, 2.7% y 4.3%, esto tiene como resultado un detrimento social en la población.

La crisis económica mundial del 2008 tuvo un mayor impacto en Centroamérica por la gran dependencia que tiene la región con Estados Unidos, ocasionando efectos perjudiciales como la reducción de las exportaciones, despidos masivos de personas, el aumento de la deuda, fuga de capitales. Por consiguiente, durante el período 2010-2017 la región experimentó una tendencia de estancamiento en el crecimiento del PIB, reflejando, asimismo, un agotamiento del modelo neoliberal.

3.2.1. Impactos del modelo neoliberal en El Salvador

Las políticas neoliberales aplicadas a lo largo de veinte años en El Salvador demuestran los efectos negativos que el modelo neoliberal ha tenido en lo económico, político y social. En la actualidad se observa una crisis del modelo por la insostenibilidad en el aparato productivo, que a su vez ha generado una baja diversificación productiva, dependencia al comportamiento de los mercados extranjeros, una economía terciarizada, escasa tecnificación, deuda creciente, mano de obra poco calificada, focalización de la inversión por parte de los organismos financieros internacionales en sectores poco estratégicos para el desarrollo productivo del país.

A lo anterior se le suma una creciente desigualdad económica, una mala distribución del ingreso, baja demanda laboral, estancamiento productivo e ineficiente uso de los recursos naturales y del Estado, provocando un detrimento en las condiciones vida de la población.

Como se ha mencionado, el sistema laboral no logra captar a toda la PEA, lo que ha provocado migración al exterior, empleos flexibles, trabajos por cuenta propia, empleos informales, bajos salarios, etc., que no permiten mantener una buena calidad de vida a los salvadoreños (Departamento de Economía UCA, 2016). Asimismo, el Departamento de Economía UCA (2017), concluye que desde los años setenta la participación de los salarios (salario relativo) han mostrado una tendencia a la baja, pues, la participación salarial respecto al valor agregado

fue del 38% en 1978, mientras que para 1992 y 2013 fue de 31.6% y 25.7% respectivamente. Siendo esto la prueba del aumento de la desigualdad económica, en donde la clase empresarial se queda con el mayor porcentaje del producto (ganancias) y la clase trabajadora solo con una pequeña parte que no aumenta su progreso y desarrollo.

Luego de analizar las características del modelo neoliberal, por medio de las medidas del Consenso de Washington, en El Salvador se implementaron fervientemente cuatro políticas: menor intervención del Estado—privatización, liberalización comercial y financiera, flexibilización laboral e IED.

Tal como se decía en el capítulo dos, es gracias a la identificación de estas características que se afirmó que existió una continuidad del modelo neoliberal en el país, pero la implementación y seguimiento de estas han traído consigo una serie de problemáticas que perjudicaron a la sociedad en todas sus aristas.

En primer lugar, la flexibilización laboral en el país se ha utilizado como una herramienta para reducir costos, ya que, el mercado laboral salvadoreño se ha caracterizado por no absorber toda la mano de obra, pero con el modelo neoliberal este margen ha aumentado. De acuerdo con información del Departamento de Economía UCA (2017), solamente para 2016, el 50% de la población urbana se encuentra en el sector informal.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, los sectores que más absorbieron mano de obra en el 2018 fueron: comercio, hoteles y restaurantes con un 31.5%, la agroindustria con un 15.8% y la industria manufacturera con 15.1%; los cuales se caracterizan por tener trabajadores con baja cualificación, lo que deja de manifiesto la esencia neoliberal de una economía terciarizada. En esa medida, las personas que no pueden ingresar al sector formal de la economía se ven obligadas a ingresar al sector informal o vender su fuerza de trabajo en el extranjero (MINEC & DIGESTYC, 2018).

Es importante señalar que la población femenina es contratada mayoritariamente en el sector comercio, hoteles y restaurantes (44.7%), industria manufacturera (16.8%) y en servicios domésticos (10.6%), con salarios significativamente más bajos comparados con los masculinos. Tal y como apunta el Departamento de Economía UCA (2017), aún existe una gran brecha salarial, ya que para el año 2016, el salario promedio de un hombre con un nivel de estudio de entre 13 o más años fue de \$606.6 y mientras que el de una mujer de \$516.33.

Asimismo, la fuerza de trabajo masculina contratada se concentra en el sector agroindustrial con 24.7%, comercio, hoteles y restaurantes con 22.1%, en la industria manufacturera con 13.9% y en la construcción con 10.4% (MINEC & DIGESTYC, 2018).

Entre los más afectados del modelo productivo se encuentran las mujeres y las personas jóvenes, ya que para el 2018 la tasa de inactividad laboral de las mujeres fue de 53.9% y de 20.5% para los hombres, debido, a que la mayoría de las mujeres que son parte de la Población en Edad de Trabajar (PET), realizan otro tipo de trabajos no remunerados. La tasa de desempleo de las mujeres es 4.9% mientras que la de los hombres es 2.4% mayor. Por otra parte, la tasa de desempleo juvenil, entre las edades de 16 a 24 años, es la mayor con 13.6%, por las escasas oportunidades para ingresar al mercado laboral y a créditos financieros, lo que dificulta iniciativas productivas e innovadoras para el país.

En segundo lugar, en las últimas dos décadas, El Salvador ha promovido sus exportaciones por medio de los TLC y las zonas francas industriales, cada una de estas tiene problemas en sí mismos, pero si el modelo prometía un mayor crecimiento por el aumento en el nivel de estas, que luego se traduciría en una mejora de las condiciones de vida de toda la población, pues esto nunca sucedió, ya que la evidencia indica que si ha existido un incremento anual de las exportaciones, pero este no es un incremento significativo, aun comparándolo con los países de la región.

Además, otro problema que han presentado las exportaciones radica en que, si a principios del siglo XX El Salvador tenía como principal producto de exportación al café, ahora, su principal producto cambió a las manufacturas o textiles procedentes de las maquilas.

La economía salvadoreña depende grandemente del extranjero, principalmente por las remesas, originadas por lo hermanos salvadoreños, que ha permitido estabilizar la deuda externa y el alto consumo de bienes importados. Por lo cual, el Departamento de Economía UCA (2018), señala que se deben reactivar y fortalecer todos los sectores salvadoreños para lograr el desarrollo y bienestar económico.

Es por lo anterior, que el sector agrícola no debe dejarse de lado, ya que este puede generar más puestos de trabajo y encadenamientos productivos si se logra un fortalecimiento del mercado interno que solo es posible si el sector público y privado trabajan con vistas a un desarrollo como nación y no por los intereses de unos pocos. Del mismo modo, el sector secundario, primordialmente maquilas, debe generar más fuentes de empleo justos, que

dinamicen la economía local por medio de la inversión nacional y no sólo extranjera porque no produce efectos relevantes como se analizará posteriormente.

Por otra parte, el sector terciario ha tomado fuerza gracias al modelo neoliberal, y aunque, en su mayoría se consumen dentro del país, las utilidades son trasladadas a los grandes capitales extranjeros, como el caso de los bancos financieros y call centers multinacionales, entre otros.

En tercer lugar, en el país se ha buscado impulsar los sectores industriales, agrícolas, comerciales, financieros, entre otros, para atraer capitales extranjeros, incrementar la producción, facilitar la implementación de políticas de desarrollo productivo y crear trabajos sectoriales. Para conseguirlo se han aplicado 26 leyes de incentivos fiscales como la Ley de Servicios Internacionales, la Ley de Zonas Francas Industriales, la de turismo y la del sector de energía renovable, la de reactivación del sector agropecuario, la creación del Fondo del Milenio, la protección al consumidor, la de semillas, la del Fondo de Conservación Vial, entre otras. Esto se refuerza con el artículo 131 de la Constitución, numeral 11 (Lazo, 2016).

Asimismo, de acuerdo con Lazo (2016), los beneficios de las inversiones en términos de exoneración de pagos de impuestos (elusión) fueron de \$371.1 millones lo que es igual al 1.7% del PIB, por otro lado, las Zonas Francas Industriales y específicamente las maquilas obtuvieron \$206.5 millones, equivalentes al 0.9% del PIB. Esto evidencia que la IED se ha visto beneficiada por los incentivos fiscales en mayor proporción que las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.

Lo anterior demuestra la falta de planificación y estudios para saber los impactos, efectos y resultados que el gobierno debe realizar para desarrollar toda la economía, pues estas leyes que exoneran las exportaciones hacen que el Estado pierda una parte significativa de la recaudación de impuestos que se pueden ocupar en otras acciones.

En cuarto lugar, la principal estrategia que el país llevó a cabo para promover exportaciones y con ello encadenamientos productivos, fue por medio de las Zonas Francas Industriales, sin embargo, a medida pasó el tiempo, estas exoneraciones fiscales se concentraron en un solo sector, el textil y de confecciones.

Luego de la suscripción a los diferentes TLC, se les brindan más facilidades comerciales a los exportadores textiles para alcanzar nuevos mercados internacionales, beneficiándolos con desgravación arancelaria para su comercialización. Por lo anterior, nunca se logró generar una diversificación productiva, sino más bien se condenó al país a una mayor dependencia comercial hacia los Estados Unidos.

Con la aplicación de la Ley de Servicios Internacionales, se incluyó dentro de los incentivos fiscales a empresas procedentes del sector servicios (en donde se encuentran los call centers), creándose una nueva especie de maquila, basándose siempre en exoneraciones fiscales. Asimismo, entre las características que tienen en común tanto las maquilas ubicadas dentro de las Zonas Francas como los call centers, es la gran cantidad de mano de obra que utilizan y la facilidad con que las dos pueden trasladar sus operaciones a cualquier parte del mundo; hay una disociación entre las políticas educativas y el mercado laboral; a lo largo del tiempo no han podido generar una transformación productiva en el país.

Por último, es de esta manera como el aparato productivo basado en la teoría neoliberal ha buscado un superávit comercial, igual que las naciones desarrolladas. Sin embargo, sucede lo contrario con estas políticas liberalizadoras, ya que produce la precarización laboral, traslado de recursos estatales a grandes empresas, escasos encadenamientos productivos y mayores brechas tanto intra como intersectoriales, entre otros. Lo que ha generado un rezago en las entidades nacionales, pues su producción es de baja productividad y tecnificación.

3.3. Estrategias para promover políticas de desarrollo productivo en El Salvador

De acuerdo con Arene (2011), la economía salvadoreña ha generado un crecimiento improductivo, que no estimula ni promueve la inversión nacional sino la extranjera, lo que a su vez ha generado un mayor peso en los sectores de comercio y servicio, evidenciando una terciarización de la economía, con fuga masiva de personas y dependencia al consumo de bienes importados de mayor valor agregado. Esto conlleva ciertas preguntas ¿los sectores salvadoreños no iban a ser productivos igual o superiormente que los sectores de los países desarrollados después de haber aplicado el modelo neoliberal? ¿se puede romper con el modelo neoliberal?, pues bien, por el momento, no es posible dejar las políticas de corte neoliberal, por su coyuntura política, legal y económica.

Pero, lo anterior implica formular la siguiente pregunta ¿es posible aplicar estrategias estatales para el desarrollo productivo en el contexto actual?, pues bien, es posible realizar estrategias que permitan abandonar paulatinamente el modelo. Sin embargo, lo que se propone no es una receta económica, sino un esfuerzo político y económico para revertir los problemas del modelo, como las desigualdades, el déficit fiscal, la pobreza, entre otros; por medio de políticas de desarrollo productivo eficientes y dinámicas que permitan el desarrollo productivo sectorial.

1. Acuerdo integral y coordinado entre todos los sectores de la sociedad

Se debe establecer un convenio entre el Estado, sociedad civil y empresas, para seleccionar políticas acordes a las condiciones del país, pues en los últimos veinte años no han sido las más eficientes porque han beneficiado a la gran empresa, en términos tributarios, pero perjudicando al resto de la población salvadoreña. Lo que ha generado sesgos a la hora de llevar a cabo políticas públicas enfocadas al desarrollo productivo, ya que, para las grandes empresas del sector privado el seguimiento de proyectos a largo plazo conlleva a una serie de costos que no son sostenibles en el corto y mediano plazo. Para lo cual, se debe tener una mayor capacidad de negociación y diálogo entre el gobierno, la sociedad civil, las organizaciones civiles (sindicatos, cooperativas, gremios) y la gran empresa para beneficiar a toda la población salvadoreña.

La unificación y coordinación del sector público con otros agentes económicos y sociales relevantes, tal como los antes mencionados, debe de realizarse con la finalidad de beneficiar a todos los sectores de la economía, para no seguir con la misma dinámica de proteger y lucrar a la gran empresa. Es decir, se necesitan acciones consensuadas que logren una inversión en áreas importantes que erradiquen a mediano y largo plazo los problemas macro y microeconómicos del país.

Por lo anterior, El Salvador necesita consolidar y vincular una buena interacción pública-privada, que permita un acuerdo claro e integral, a través de consejos nacionales de competitividad e innovación, que incluya representantes del sector político, académico, económico y social, con una visión estructurada para diseñar y ejecutar políticas públicas a largo plazo que generen una verdadera transformación productiva en la nación. Aunque, las ocho comisiones técnicas (formadas por aproximadamente 44 instituciones públicas, privadas y de la academia) que participan en la PFDTTP han comenzado a realizar esfuerzos para lograr los objetivos de desarrollo, solo se ha obtenido un alcance parcial, pues aún presenta ciertas limitaciones a la hora de ejecutar proyectos y políticas como por ejemplo el poco diálogo entre los agentes debido a los intereses particulares, que no ha permitido resultados tan significativos en la población salvadoreña, como se ha dejado en evidencia en la investigación (MINEC, 2014).

Asimismo, la factibilidad de estos proyectos debe ser verificada por todos los actores, para ver si es necesario continuarlos, mejorarlos o detenerlos, y así, generar un verdadero crecimiento

sostenible, donde se incremente, complemente y se use de manera eficiente la inversión privada y pública enfocada al desarrollo productivo.

Esta tarea es compleja pues muchos agentes sociales, políticos y económicos no logran una alineación integral para cumplir con las metas, por lo que es necesario, crear una entidad Coordinadora de Políticas de Desarrollo, con una visión dinamizadora que regularice el accionar de los involucrados para el uso eficiente de la inversión pública. Todo esto permitiría ejecutar otros proyectos, planes, instrumentos y herramientas claves para la economía de El Salvador.

2. La prioridad del Estado deben ser las personas y no las empresas

Al momento de diseñar políticas públicas, el Estado siempre debe de poner en el centro de estas, a todas las personas. El crecimiento que se ha promocionado en los últimos años pone en una mejor posición a las empresas, incentivándolas con exoneraciones fiscales para que puedan realizar proyectos que el sector público no puede realizar, por falta de recursos, entonces, lo anterior se vende como algo bueno, ya que se van a generar nuevos puestos de trabajo, pero no se evalúa si las remuneraciones de las personas trabajadoras serán suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población, además del impacto que las exenciones tienen en la recaudación del Estado, mismas que sirven como fuente principal para el impulso de otras políticas sociales.

3. Agenda pública con metas establecidas

Con esta estrategia se debe revertir el problema de la visión cortoplacista de las cuatro administraciones salvadoreñas, ya que cada gestión ejecuta proyectos acordes a sus intereses y cambian acciones ya iniciadas por presidentes anteriores, lo que implica cierta ruptura cada cinco años y mayores inversiones. Sin embargo, con este pensamiento es como se desperdician más recursos sin lograr los objetivos, porque las acciones de largo plazo que sí pueden ser beneficiosos para toda la población salvadoreña se pierden por la insolvencia del Estado y por la falta de compromiso de cumplir con una línea de acción integral.

De esta manera, los proyectos productivos deben realizar diversos procesos para rendir sus frutos, por lo cual, el seguimiento político y técnico debe estar presente desde un inicio, y continuar por varios años. Es decir, la agenda pública debe establecer metas, impactos y efectos de corto, mediano y largo plazo, con un control y seguimiento permanente de las políticas de desarrollo productivo. Algunos ejemplos son: las políticas educacionales que busquen la calificación y mejora de las capacidades de la mano de obra, así como las

aplicadas en Costa Rica; políticas crediticias o de cooperación que permitan a muchos sectores ingresar al mercado, producir, innovar y crecer, como la agroindustria y las MIPYMES; entre otras.

4. Planificación real de las políticas públicas

La implementación de políticas públicas en El Salvador ha carecido de una planificación en su conjunto, por lo que el Estado necesita realizar una serie de acciones antes y después de realizar políticas. En primera instancia, se deben realizar estudios de prefactibilidad que muestren cuales son las ventajas y desventajas de cada política, así como el papel que debe jugar cada agente económico, político y social, para cumplir con los objetivos colectivos.

Posteriormente, se tiene que llevar a cabo un estudio de factibilidad, para que refuerce o elimine la operatividad de la política en cuestión. Por último, se tiene que realizar un parte muy importante y que en los últimos años no se ha realizado, cuantificar los resultados de la implementación de las políticas y así, ver si los resultados fueron acorde a los objetivos planteados.

5. Apuesta de diversificación sectorial enfocada a la generación de energías renovables

El Salvador debe buscar una transformación ambiental, social y económica, que puede tener a la base visiones de diversas instituciones tales como la Fundación Friedrich Ebert, el ICEFI y la CEPAL, que permita aumentar el potencial del país en ciertos sectores claves, con encadenamiento hacia adelante, como el energético, ya que la generación de energía renovable a un menor costo, reduciría la dependencia a las importaciones de combustibles fósiles que produciría más fuentes empleo mermando la pobreza y desigualdad social.

En ese sentido, una política eficiente que apueste por la matriz energética permitirá el desarrollo sostenible, fortalecer el débil mercado interno y reducir los costos de obtención de energía como los impactos ambientales, por medio del cumplimiento de la agenda 2030. Asimismo, es necesario llevar a cabo un acuerdo común entre el sector empresarial, el gobierno y el resto de la sociedad civil, para que esta política pueda generar crecimiento hacia adentro y pueda consolidar las industrias nacionales e incentivar el consumo nacional.

Conclusiones

El estudio muestra que el modelo neoliberal implementado en toda América Latina ha deteriorado las condiciones de vida de la población debido a la esencia y características que el modelo presenta: liberalización económica, inversión extranjera directa, globalización, mínima intervención del Estado, una matriz productiva sin diversificar y con poco valor agregado. Estas peculiaridades han llevado a un modelo de desarrollo agotado que no ha generado efectos económicos positivos y no ha solucionado las diversas fallas que presentan las naciones subdesarrolladas a lo largo de la historia.

La región Centroamericana después de aplicar los lineamientos del Consenso de Washington emplea algunas políticas de desarrollo productivo con ciertas diferencias en la implementación y seguimiento; sin embargo, estas políticas lejos de crear una diversificación productiva y un mayor crecimiento económico sostenido provocaron un debilitamiento del Estado, del desarrollo económico inclusivo y un estancamiento productivo, llevando a la región a una dependencia significativa de Estados Unidos en lo económico, político, comercial y financiero. En fin, la visión neoliberal ha continuado esparciéndose en los demás aspectos de la sociedad.

Es así, como la evaluación de las políticas de desarrollo productivo, llevadas a cabo por las cuatro administraciones del Estado salvadoreño, en el período 1999-2019, evidencia que no ha habido una ruptura del modelo neoliberal, inclusive con la llegada del partido de izquierda FMLN al ejecutivo en el año 2009, demostrándose una continuidad en las políticas de índole neoliberal enfocadas en la apertura comercial, promoción de exportaciones y atracción de IED, por medio del seguimiento de la Ley de incentivos a las Zonas Francas Industriales y la creación de la Ley Servicios Internacionales, así como también en la suscripción de los Tratados de Libre Comercio.

Las políticas sectoriales y económicas han seguido una línea neoliberal ortodoxa con el objetivo de beneficiar al gran capital y mantener una estructura productiva, distributiva y competitiva enfocada en la apertura comercial. Por consiguiente, esto ha afectado el aparato productivo debido a la poca diversificación, dependencia al comportamiento de los mercados extranjeros, economía terciarizada, escasa tecnificación, deuda creciente, mano de obra poco calificada.

Entre las repercusiones que ha traído el modelo neoliberal se encuentran:

- Vulnerabilidad ante choques o crisis externas (dependencia económica y financiera con los Estados Unidos).

- Débil aparato productivo (poca diversificación en sectores que generen un verdadero crecimiento económico, así como un mercado interno muy reducido).
- Economía de consumo con bajos índices de inversión (en donde hay muy poca inversión privada destinada al Estado).
- Regresividad tributaria, especialmente en el caso de las ZFI y la Ley de Servicios Internacionales.
- Balanza comercial deficitaria.
- IED que socava a las industrias nacionales vía competencia, también se repatrian los ingresos.
- Poca voluntad por parte de los gobiernos de izquierda por generar una ruptura en el modelo neoliberal.
- Altos índices de desempleo y subempleo, que han generado un exceso de oferta de trabajo poco cualificada.
- Bajos salarios y precariedad laboral producto de la manera en que El Salvador se insertó al modelo neoliberal, es decir mediante la competencia por bajos costos laborales.

Todo lo anterior ha generado que El Salvador se convierta en una economía con alta dependencia del capital y financiamiento extranjero, llevándolo a una crisis y estancamiento en el aparato productivo y social, aumentando la desigualdad económica, mala distribución del ingreso, baja demanda laboral, el estancamiento productivo e ineficiente uso de los recursos naturales y del Estado, provocando un detrimento en las condiciones vida de la población. Además, otra repercusión del modelo neoliberal ha sido la expulsión de miles de salvadoreños en busca de mejores oportunidades, provocando un incremento en el flujo de las remesas procedentes en su gran mayoría de los Estados Unidos hacia El Salvador, lo que terminó por empeorar los efectos negativos que ya había causado el mismo modelo, llevando al país a ser una economía de consumo con bajos índices de inversión.

En fin, la prolongación del modelo neoliberal no ha permitido cambios sustanciales en la apuesta por el desarrollo productivo de sectores claves en la economía salvadoreña, pues las políticas productivas que se han implementado en los últimos veinte años no han podido superar las dificultades económicas, políticas y sociales. En cambio la matriz productiva se ha vuelto cada vez más rígida, intensificado los problemas micro y macroeconómicos, gracias a la cuasi nula visión de mediano y largo plazo, la débil institucionalidad que poseen los gobiernos en turno, y por dejar de lado una perspectiva más humana e integral para el

desarrollo productivo, enfocándose principalmente en la IED, liberalización del mercado y en reducir el aparato estatal, que al final de cuentas, perjudican a la población y a la mayoría de sectores productivos, evitando que la industria nacional genere un desarrollo hacia adentro. Sin embargo, aún es posible aplicar estrategias que reviertan y disminuyan los problemas micro y macroeconómicos de la sociedad.

Recomendaciones

A la luz de la continuidad del modelo neoliberal en El Salvador, que ha generado estancamiento económico, dependencia y desigualdades sociales, es necesario llevar a cabo un conjunto de estrategias que vayan enfocadas a favor de desarrollo y fortalecimiento nacional, y no del gran capital extranjero. Es por lo anterior que se necesita un nuevo modelo económico que en su esencia tenga una visión más humana y que no socave la vida.

Se debe establecer un acuerdo entre el Estado, sociedad civil y empresas, para promover políticas estratégicas acordes a las condiciones del país que permitan la transformación productiva, el desarrollo político, social y económico. Es decir, lo que necesita El Salvador son acciones consensuadas y evaluadas por una entidad Coordinadora de Políticas de Desarrollo, para lograr una inversión en áreas importantes que erradiquen a mediano y largo plazo los problemas macroeconómicos y dejar de aplicar las políticas como una receta que pueden ser usadas fácilmente, pero que en realidad empeoran las condiciones de vida de la población.

El Estado siempre debe de poner en el centro de estas, a todas las personas, cambiando la visión de desarrollo del país, dejando de aplicar exoneraciones fiscales que al final tienen un impacto directo en la recaudación del Estado. Por lo cual, se debe apostar por un nuevo sistema tributario que no beneficie la regresividad de los ingresos, como el caso de las Zonas Francas Industriales y la Ley de los Servicios Internacionales, sino más bien se debe de llevar a cabo una serie de impuestos que lleven a una progresividad tributaria. En este sentido, es posible aplicar tributos y subsidios en un corto y mediano plazo para proteger a las empresas nacientes hasta que logren un nivel de producción competitivo en el mercado internacional; es decir, un proteccionismo que no exceda dos quinquenios que permitiría obtener una mayor recaudación estatal para impulsar otras políticas sociales.

El Salvador debe comprometerse con una visión de largo plazo siguiendo políticas económicas que brinden constantemente metas e impactos positivos, ocupando todos los recursos de la mejor manera y, a través de un control y seguimiento de las políticas para el desarrollo productivo como por ejemplo las políticas educacionales que busquen la calificación y mejora de las capacidades de la mano de obra, políticas crediticias o de cooperación que permitan a muchos sectores ingresar al mercado, producir, innovar y crecer, como la agroindustria y las MIPYMES. Asimismo, las cooperativas deben impulsarse, al igual que otros sectores dinámicos, como alternativas productivas dentro del modelo neoliberal.

Se debe planificar la implementación de las políticas económicas productivas, primero realizando estudios de pre y factibilidad que muestran los pro y contras de cada acción, y el rol que cada agente social y económico debe jugar, así como la continuidad de políticas y cuantificación de resultados de estas.

El Salvador debe buscar una transformación ambiental, social y económica, que puede tener a la base visiones de diversas instituciones tales como la Fundación Friedrich Ebert, el ICEFI y la CEPAL, que permita una sólida diversificación productiva que aumente el potencial de los sectores claves como el de las energías renovables, sector turístico, y un sector agrícola tecnificado, que generen encadenamientos hacia adelante, y por último aumenten su potencial.

Bibliografía

- Abarca, R., Figueroa, F., Morales, C., & Pleitez, J. (2015). *Fomento, Diversificación y Transformación Productiva en El Salvador: situación actual y líneas base para la realización de una propuesta alternativa* (tesis de pregrado). El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Alemán, U. (2018). Analistas: incentivos de las zonas económicas no es lo que El Salvador necesita. Obtenido de <https://elmundo.sv/analistas-incentivos-de-las-zonas-economicas-no-es-lo-que-el-salvador-necesita/>
- Álvarez, J. (2010). *Política económica y soberanía alimentaria en El Salvador*. Obtenido de Investigación Económica: <https://issuu.com/docspuce/docs/name8c2dd4>
- ARENA. (2003). *País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de Gobierno de EL Salvador: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/97882/download>
- Arene, A. (2011). Del entrampamiento perfecto a la transformación de El Salvador en la primera mitad del siglo XXI. Entorno, pp. 21-40.
- Banco Mundial (2019). *Costa Rica: panorama general*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>
- (2019). *Crecimiento del PIB (% anual) - El Salvador*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=SV>
- (2019). *Crecimiento del PIB (% anual) - Nicaragua*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=NI&start=1999&view=chart>
- BID (2015). *Estrategia del BID con el País (2015-2019)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bielschowsky, R. (2009). *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. Revista CEPAL No. 97. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11278/097173194_es.pdf
- Bresser, L. (2009). *El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica*. Nueva Sociedad, ISSN: 0251-3552, N° 221 Obtenido de: <http://132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2009/no221/7.pdf>

- Bukele, R., Lozano, F., & Molina, C. (2012). *Análisis del deterioro de la agricultura en el salvador a partir del proceso de liberalización económica de los 90* (tesis de pregrado). El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Burki, S. y Perry, G. (1999). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, DC., Banco Mundial.
- Cáceres, C. (2009). *Memoria de labores 2008–2009*. San Salvador.
- Calderón, C. (2016). *Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015)*. Fundación Friedrich-Ebert-Stifung FES.
- Cardenal, A. (1996). *Élites agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador*. *Afers Internacionals* (34-35), 125-147.
- CENTA (s.f.). *Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova"*. Obtenido de <http://www.centa.gob.sv/2015/historia/>
- CEPAL (1998). *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*. Vol. I. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de Cultura Económica. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2037-cinquantanos-pensamento-cepal>
- (2001). *Inversión Extranjera y Desarrollo en Centroamérica: Nuevas Tendencias*. LC/MEX/L.509. México.
- CIDAI (2005). *El Plan Social del gobierno de Elías Antonio Saca*. Obtenido de Proceso: Veinticinco años analizando la realidad nacional: <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1136.html>
- Coreas, V., y Salgado, M. (2019). *La matriz productiva en El Salvador y su camino hacia la transformación*. San Salvador. Friedrich Ebert Stiftung.
- Cornick, J. (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina*. Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Cuevas, M., Manzano, O., & Rodríguez, C. (2014). *Promoviendo la transformación productiva*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Dada, H. (2018). *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos*. Teoría y Praxis (32), 45-103.

Departamento de Economía UCA (2017). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2016*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

----- (2017). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, año 2017*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

----- (2018). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1974 – primer trimestre 2018*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

----- (2019). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1985 – primer trimestre 2019*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Di Filippo, A. (2009). *Estructuralismo latinoamericano y teoría económica*. Revista CEPAL No. 98, p. 181-203, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11303-estructuralismo-latinoamericano-teoria-economica>

Diario Oficial El Salvador (1999). *Ley de Inversiones*. Decreto Legislativo No. 732, tomo 345, D.O. 210.

----- (2001). *Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana*. Decreto Legislativo No.553, tomo 353, D.O. 199.

Escobar, A., García, E., & Morales, R. (2011). *Impacto de la apertura comercial en la competitividad internacional y la distribución del ingreso en el salvador: 1990-2010* (tesis de pregrado). El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Espino, G. (2014). *Propuesta de Lineamientos de una Política Crediticia Pública e Integral Para el Fomento de la Agroindustria Alimentaria de Frutas y Hortalizas en El Salvador* (tesis de pregrado). Obtenido de <http://ri.ues.edu.sv/6587/1/TESIS%20EP07004.pdf>

FAO (2014). *Los Programas PESA de Centroamérica: Quince años de Cooperación para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Logros y Lecciones aprendidas*. Hambre de Saber, Saber de Hambre.

- Fuentes, J. (2009). *El Rol de la Industria Manufacturera en los países en desarrollo: ¿Qué Rol debe jugar la Industria salvadoreña? Tópicos Económicos*. Banco Central de Reserva de El Salvador, Departamento de Investigación Económica y Financiera.
- FUSADES (2014). *Quinto año de gobierno del presidente Funes. Apreciación general*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Departamento de Estudios Políticos, Antiguo Cuscatlán.
- (2019). *El Salvador, año político 5: junio de 2018 - mayo de 2019*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Departamento de Estudios Políticos, Antiguo Cuscatlán.
- Gabinete de Gestión Económica. (2016). *Informe del segundo año de gestión del gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén*. Gobierno de El Salvador.
- Garate, J., Tablas, V., & Urbina, J. (2008). Análisis estructural de la relación existente entre apertura comercial y crecimiento económico de largo plazo en El Salvador. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Góchez, R. (2011). *Atraso, Liberalización y Dolarización*. Estudios Centroamericanos (ECA), 331-335.
- GOES (2018). *Logros 2018. Gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén*. San Salvador.
- Guerrero, C., Paredes, P., & Ramírez, S. (2017). *La Política Exterior de El Salvador durante la Administración de Elías Antonio Saca y Carlos Mauricio Funes, su orientación, intereses, logros y avances. Estudio comparativo, período 2004-2014* (tesis de pregrado). Obtenido de <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13357>
- Hernández, G., & Villalobos, O. (2016). *Diversificación de la Matriz Productiva de Costa Rica ¿Alternativa para reducir dependencia, pobreza y desigualdad?* Fundación Friedrich-Ebert-Stifung FES.
- Herrera, B., (1999). El proceso de integración centroamericana en perspectiva. San José, Costa Rica, OIT, obtenido de: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/integ_ca/final.htm
- ICEFI (2018). *El Salvador: La tentación del desborde financiero producto del ciclo electoral*. Perfiles macrofiscales de Centroamérica, 49-59.

- Iglesias, E. (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Revista CEPAL(No.90), p. 7-15.
- Kuczynski, P. (2003). *Explicando el contexto*. En: Kuczynski, P., y Williamson, J., Después del Consenso de Washington: Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Kuczynski, P., y Williamson, J., (2003). *Después del Consenso de Washington: Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Lara, E., (2003). *El Salvador a trece años de políticas de ajuste y estabilización económica*. Revista Teoría y Praxis, (2), pp. 29-55.
- Lazo Marín, J. (2016). *Para Entender Finanzas Públicas Ideas básicas*. San Salvador, UCA Editores.
- MAG (2009). *Memoria de Labores junio 2008 - mayo 2009*. San Salvador: Ministerio de Agricultura.
- Martínez, R. y Reyes, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. En: Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64.
- MH (2005). *Memorias de Labores junio 2004 – mayo 2005*. San Salvador.
- (2009). *Memoria de Labores junio 2008 – mayo 2009*. San Salvador.
- (2017). *Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de el salvador*. San Salvador.
- MINEC (2009). *Memoria de Labores junio 2008 – mayo 2009*. San Salvador.
- (2009). *Informe Analítico del Plan 2021 Educando para el país que queremos*. San Salvador.
- (2014). *Memoria de Labores junio 2013 – mayo 2014*. San Salvador.
- (2014). *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*. San Salvador.
- (2019). *Memoria de Labores junio 2018 – mayo 2019*. San Salvador.

- MINEC & DIGESTYC (2018). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador, Ministerio de Economía y Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Moreno, R., (2004). *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones*. Barcelona: Fundación Món-3.
- Ochoa, M., Dada, O., & Montecinos, M. (2000). *El impacto de los programas de ajuste estructural y estabilización económica en El Salvador*. Obtenido de SAPRI: http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_cover_index.html
- Padilla, R. (2014). *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PROESA (2015). *Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador*. Obtenido de <http://www.proesa.gob.sv/institucion/marco-institucional/historia>
- Quiteño, G., & Vega, L. (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial El caso de El Salvador*. Santiago: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- REINGEX (2019). *Tratado de libre comercio El Salvador-Honduras-Taiwán (curso)*. Obtenido de: <http://www.reingex.com/El-Salvador-Taiwan-TLC.shtml>
- Samour, H. (1998). *Aspectos ideológicos del paradigma neoliberal*. Realidad, 603-617.
- Sánchez, G. (1998). *El asalto neoliberal: Los retos de la globalización*. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos. (F. L. Segre, Ed.), Caracas, Venezuela, UNESCO, obtenido de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/sanchez.rtf>
- Segovia, A. (2004). *Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales No.2, Volumen I.
- SICEX (s.f.). *Tratados Comerciales*. Obtenido de Banco Central de Reserva de El Salvador: https://www.centrex.gob.sv/scx_html/Tratados_comerciales.html
- Sosa, S. (2012). *Otro mundo es posible: crítica del pensamiento neoliberal y su visión universalista y lineal de las relaciones internacionales y el sistema mundial*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No.214, p. 55-86.

UNSJ, (2017). John Maynard Keynes. Universidad Nacional de San Juan. Obtenido de:
<ftp://ftp.unsj.edu.ar/agrimensura/Economia/John%20Maynard%20Keynes.doc>

Velásquez, C., (2012). *La Evolución del Estado en El Salvador Durante el Siglo XX: El Giro Neoliberal y Las Continuidades Clasistas*. En: M. T. Rey, ed. *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. Santiago: ARCIS, pp. 227-252.

Williamson, J. (2003). *Visión general: Una agenda para relanzar el crecimiento y las reformas*. En Kuczynski, P., y Williamson, J., *Después del Consenso de Washington: Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Williamson, N. (2014). *La economía del conocimiento en Nicaragua y los Estados Unidos de América*. *Orbis Revista Científica Ciencias Humanas*, 8-30.

Anexos

Anexo 1: tasa de participación sectorial del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes (1999-2009)

| CONCEPTO | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca | 7.93 | 7.17 | 6.69 | 5.82 | 5.49 | 5.73 | 6.17 | 6.05 | 6.99 | 7.09 | 6.67 |
| Explotación de Minas y Canteras | 0.39 | 0.36 | 0.36 | 0.39 | 0.39 | 0.3 | 0.29 | 0.32 | 0.34 | 0.3 | 0.26 |
| Industrias Manufactureras | 19.37 | 19.53 | 19.25 | 18.88 | 18.1 | 17.56 | 16.63 | 16.35 | 16.23 | 16.86 | 16.18 |
| Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado | 2.26 | 1.91 | 2.06 | 2.14 | 2.48 | 2.23 | 2.32 | 2.59 | 2.62 | 2.84 | 3.15 |
| Suministro de Agua; Evacuación de Aguas Residuales, Gestión de Desechos y Descontaminación | 0.47 | 0.56 | 0.45 | 0.7 | 0.9 | 0.95 | 0.56 | 0.53 | 0.62 | 0.59 | 0.61 |
| Construcción | 4.38 | 4.52 | 4.96 | 5.17 | 5.09 | 4.56 | 4.67 | 4.68 | 4.71 | 5.29 | 4.77 |
| Comercio al por Mayor y al por Menor, Reparación de Vehículos Automotores y Motocicletas | 12.16 | 12.34 | 12.13 | 11.84 | 11.87 | 12.06 | 11.88 | 11.91 | 11.72 | 11.13 | 11.85 |
| Transporte y Almacenamiento | 5.24 | 5.1 | 5 | 5.05 | 4.8 | 4.89 | 4.63 | 4.73 | 4.67 | 4.63 | 4.26 |
| Actividades de Alojamiento y de Servicio de Comidas | 3.34 | 3.18 | 3.01 | 2.89 | 2.82 | 2.77 | 2.62 | 2.55 | 2.47 | 2.42 | 2.39 |
| Información y Comunicaciones | 2.71 | 3.05 | 3.42 | 3.56 | 3.77 | 4.03 | 4.55 | 4.24 | 4.49 | 4.33 | 4.23 |
| Actividades Financieras y de Seguros | 4.99 | 5.3 | 5.41 | 5.44 | 5.45 | 5.79 | 5.96 | 6.38 | 6.44 | 6.55 | 6.83 |

Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Anexo 2: tasa de participación sectorial del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes
(2009-2018)

| CONCEPTO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ^(r) | 2013 ^(r) | 2014 | 2015 | 2016 ^(p) | 2017 ^(p) | 2018 ^(e) |
|--|-------|-------|-------|---------------------|---------------------|-------|-------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca | 6.67 | 6.98 | 7.33 | 6.51 | 5.61 | 5.87 | 5.53 | 5.63 | 5.04 | 4.88 |
| Explotación de Minas y Canteras | 0.26 | 0.24 | 0.27 | 0.24 | 0.26 | 0.26 | 0.24 | 0.26 | 0.26 | 0.28 |
| Industrias Manufactureras | 16.18 | 16.14 | 16.25 | 16.17 | 15.98 | 16.08 | 16.39 | 16.23 | 16.28 | 16.18 |
| Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado | 3.15 | 3.17 | 3.59 | 3.99 | 3.69 | 3.68 | 2.93 | 2.43 | 2.76 | 2.96 |
| Suministro de Agua; Evacuación de Aguas Residuales, Gestión de Desechos y Descontaminación | 0.61 | 0.84 | 0.75 | 0.79 | 0.77 | 0.66 | 0.67 | 0.78 | 0.72 | 0.68 |
| Construcción | 4.77 | 4.88 | 5.33 | 5.39 | 5.44 | 5.34 | 5.06 | 5.1 | 5.14 | 5.25 |
| Comercio al por Mayor y al por Menor, Reparación de Vehículos Automotores y Motocicletas | 11.85 | 11.45 | 10.99 | 11.23 | 11.71 | 11.99 | 11.84 | 11.76 | 11.83 | 11.76 |
| Transporte y Almacenamiento | 4.26 | 4.25 | 4.35 | 4.31 | 4.49 | 4.1 | 4.48 | 4.89 | 4.86 | 4.85 |
| Actividades de Alojamiento y de Servicio de Comidas | 2.39 | 2.44 | 2.49 | 2.67 | 2.75 | 2.79 | 2.76 | 2.84 | 2.86 | 2.9 |
| Información y Comunicaciones | 4.23 | 3.86 | 3.76 | 3.63 | 3.68 | 3.56 | 3.45 | 3.42 | 3.38 | 3.31 |
| Actividades Financieras y de Seguros | 6.83 | 6.78 | 6.43 | 6 | 6.04 | 6.22 | 6.31 | 6.13 | 6.16 | 6.08 |

Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Anexo 3: exportaciones sectoriales como porcentaje del PIB (1999-2009)

| Sector | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Metales y minerales | 2.5 | 1.07 | 1.09 | 1.16 | 1.32 | 1.35 | 1.45 | 1.86 | 2.01 | 1.75 | 1.32 |
| Productos manufacturados | 50.06 | 20.6 | 21.7 | 23.69 | 22.56 | 23.67 | 78.72 | 77.32 | 75.3 | 74.44 | 72.28 |
| Productos de TIC | 0 | 0.05 | 0.07 | 0.11 | 0.12 | 0.19 | 0.19 | 0.2 | 0.42 | 0.36 | 0.36 |
| Combustible | 4.69 | 2.65 | 2.87 | 2.16 | 2.01 | 1.86 | 1.87 | 2.27 | 2.86 | 3.47 | 2.81 |
| Alimentos | 42.08 | 19.2 | 14.73 | 13.47 | 13.55 | 14.22 | 17.21 | 17.73 | 19.16 | 19.7 | 19.55 |
| Materias primas para la actividad agrícola | 0.63 | 0.2 | 0.26 | 0.31 | 0.29 | 0.36 | 0.4 | 0.38 | 0.58 | 0.57 | 0.57 |
| Bienes y servicios | 24.4 | 26.83 | 25.01 | 25.51 | 25.92 | 25.91 | 25.27 | 25.94 | 25.57 | 26.74 | 23.95 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Anexo 4: exportaciones sectoriales como porcentaje del PIB (2009-2018)

| Sector | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Metales y minerales | 1.32 | 1.76 | 2.06 | 1.81 | 1.38 | 1.54 | 1.24 | 1.13 | 1.16 | 1.27 |
| Productos manufacturados | 72.28 | 73.42 | 69.38 | 71.57 | 73.37 | 75.77 | 76.29 | 76.99 | 76.1 | 76.81 |
| Productos de TIC | 0.36 | 0.32 | 0.31 | 0.37 | 0.48 | 0.47 | 0.28 | 0.3 | 0.23 | 0 |
| Combustible | 2.81 | 3.01 | 3.26 | 3.25 | 2.33 | 2.59 | 1.97 | 2.87 | 3.17 | 3.55 |
| Alimentos | 19.55 | 20.98 | 24.27 | 22.39 | 21.92 | 19.14 | 19.56 | 18.12 | 18.69 | 17.56 |
| Materias primas para la actividad agrícola | 0.57 | 0.71 | 0.89 | 0.91 | 0.92 | 0.88 | 0.82 | 0.79 | 0.79 | 0.72 |
| Bienes y servicios | 23.95 | 26.95 | 28.98 | 28.57 | 29.72 | 29.55 | 29.49 | 28.5 | 28.98 | 28.91 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Anexo 5: proporción anual de la Inversión Extranjera Directa por Sector Económico
Receptor (2000-2009)

| Sectores | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Agropecuario | 0.52% | 0.80% | 1.76% | 1.90% | 2.19% | 2.14% | 1.85% | 1.37% | 1.29% | 0.84% |
| Minería | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.02% | 0.73% | 0.71% | 0.76% | 0.68% |
| Industrias Manufactureras | 24.98% | 26.00% | 25.98% | 28.41% | 29.14% | 28.59% | 31.77% | 24.84% | 24.57% | 23.65% |
| Suministro de Electricidad | 40.79% | 37.55% | 34.86% | 33.34% | 30.45% | 24.82% | 22.16% | 17.66% | 16.10% | 14.53% |
| Construcción | 0.65% | 0.56% | 0.51% | 0.49% | 0.45% | 0.38% | 0.34% | 0.26% | 0.23% | 0.22% |
| Información y Comunicaciones | 15.39% | 15.86% | 16.58% | 16.05% | 18.47% | 24.62% | 21.67% | 17.54% | 16.47% | 16.06% |
| Actividades Financieras y de Seguros | 5.85% | 6.95% | 6.91% | 6.35% | 5.75% | 6.57% | 8.59% | 26.03% | 29.70% | 33.52% |
| Comercio y Servicios | 11.82% | 12.27% | 13.38% | 13.47% | 13.56% | 12.86% | 12.90% | 11.59% | 10.89% | 10.50% |

Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Anexo 6: proporción anual de la Inversión Extranjera Directa por Sector Económico
Receptor (2009-2018)

| Sectores | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Agropecuario | 0.84% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.04% | 0.13% |
| Minería | 0.68% | 0.61% | 0.59% | 0.54% | 0.52% | 0.58% | 0.56% | 0.56% | 0.56% | 0.53% |
| Industrias Manufactureras | 23.65% | 23.65% | 25.02% | 25.00% | 23.89% | 25.23% | 25.21% | 26.67% | 28.29% | 28.24% |
| Suministro de Electricidad | 14.53% | 14.80% | 14.41% | 13.96% | 13.23% | 12.47% | 10.59% | 9.70% | 10.30% | 10.25% |
| Construcción | 0.22% | 0.27% | 0.28% | 0.28% | 0.29% | 0.27% | 0.77% | 0.74% | 0.63% | 0.37% |
| Información y Comunicaciones | 16.06% | 13.54% | 12.51% | 13.59% | 14.55% | 13.57% | 15.71% | 14.37% | 13.24% | 12.03% |
| Actividades Financieras y de Seguros | 33.52% | 37.24% | 36.47% | 35.43% | 35.88% | 36.10% | 35.29% | 34.76% | 34.16% | 32.82% |
| Comercio y Servicios | 10.50% | 9.89% | 10.71% | 11.19% | 11.63% | 11.78% | 11.87% | 13.20% | 12.78% | 15.62% |

Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Anexo 7: crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto de 1999 a 2018

| Años | Tasa de crecimiento del PIB |
|------|-----------------------------|
| 1999 | 2.16 |
| 2000 | 1.13 |
| 2001 | 0.88 |
| 2002 | 1.58 |
| 2003 | 1.56 |
| 2004 | 0.89 |
| 2005 | 2.71 |
| 2006 | 4.34 |
| 2007 | 1.86 |
| 2008 | 2.13 |
| 2009 | -2.08 |
| 2010 | 2.55 |
| 2011 | 3.82 |
| 2012 | 2.81 |
| 2013 | 2.24 |
| 2014 | 1.71 |
| 2015 | 2.40 |
| 2016 | 2.51 |
| 2017 | 2.31 |
| 2018 | 2.54 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Anexo 8: exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB (1999-2018)

| Año | Exportaciones | Importaciones |
|------|---------------|---------------|
| 1999 | 24.40 | 36.59 |
| 2000 | 26.83 | 41.88 |
| 2001 | 25.01 | 40.88 |
| 2002 | 25.51 | 40.41 |
| 2003 | 25.92 | 42.31 |
| 2004 | 25.91 | 43.88 |
| 2005 | 25.27 | 44.45 |
| 2006 | 25.94 | 47.52 |
| 2007 | 25.57 | 52.05 |
| 2008 | 26.74 | 53.93 |
| 2009 | 23.95 | 42.12 |
| 2010 | 26.95 | 46.59 |
| 2011 | 28.98 | 50.29 |
| 2012 | 28.57 | 49.08 |
| 2013 | 29.72 | 50.73 |
| 2014 | 29.55 | 48.55 |
| 2015 | 29.49 | 47.07 |
| 2016 | 28.50 | 44.43 |
| 2017 | 28.98 | 45.48 |
| 2018 | 28.91 | 48.62 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Anexo 9: tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto a Precios Constantes para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (1999-2018)

| Crecimiento del PIB (% anual) | Costa Rica | Guatemala | Nicaragua | El Salvador | Honduras |
|-------------------------------|------------|-----------|-----------|-------------|----------|
| 1999 | 3.94 | 3.85 | 7.04 | 2.16 | -0.74 |
| 2000 | 3.83 | 3.61 | 4.1 | 1.13 | 7.29 |
| 2001 | 3.49 | 2.33 | 2.96 | 0.88 | 2.72 |
| 2002 | 3.29 | 3.87 | 0.75 | 1.58 | 3.75 |
| 2003 | 4.26 | 2.53 | 2.52 | 1.56 | 4.55 |
| 2004 | 4.34 | 3.15 | 5.31 | 0.89 | 6.23 |
| 2005 | 3.87 | 3.26 | 4.28 | 2.71 | 6.05 |
| 2006 | 7.24 | 5.38 | 4.15 | 4.34 | 6.57 |
| 2007 | 8.17 | 6.3 | 5.08 | 1.86 | 6.19 |
| 2008 | 4.65 | 3.28 | 3.44 | 2.13 | 4.23 |
| 2009 | -0.97 | 0.53 | -3.29 | -2.08 | -2.43 |
| 2010 | 4.95 | 2.87 | 4.41 | 2.55 | 3.73 |
| 2011 | 4.31 | 4.16 | 6.32 | 3.82 | 3.84 |
| 2012 | 4.8 | 2.97 | 6.5 | 2.81 | 4.13 |
| 2013 | 2.27 | 3.7 | 4.93 | 2.24 | 2.79 |
| 2014 | 3.52 | 4.17 | 4.79 | 1.71 | 3.06 |
| 2015 | 3.63 | 4.14 | 4.79 | 2.4 | 3.84 |
| 2016 | 4.25 | 3.09 | 4.56 | 2.51 | 3.89 |
| 2017 | 3.4 | 2.76 | 4.68 | 2.31 | 4.79 |
| 2018 | 2.66 | 3.15 | -3.82 | 2.54 | 3.75 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.