

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"



**FOMENTO, DIVERSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
EN EL SALVADOR: SITUACIÓN ACTUAL Y LÍNEAS BASE PARA LA
REALIZACIÓN DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA**

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

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

ROBERTO ALOFONSO ABARCA PAYÉS
FRANCISCO MANRIQUE FIGUEROA TORRES
CELIA DOLORES MORALES VELÁSQUEZ
JORGE MARCELO PLEITEZ LEMUS

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE 2015

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR

Andreu Oliva de la Esperanza, S. J.

SECRETARIA GENERAL

Silvia de Fernández

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

José Antonio Mejía Herrera

DIRECTORA DEL TRABAJO

Xiomara Beatriz Hernández Arévalo

SEGUNDA LECTORA

Julia Evelyn Martínez Barraza

Agradezco a mis padres, hermano y demás familia, a mis compañeros y amigos, especialmente Manrique, Jorge y Celia, y a mi asesora Xiomara Hernández.

Dedicado especialmente a Alfonso, Rosario, Fernando, Marta Alicia a Elena y a mí persona.

Roberto Alfonso Abarca Payés

Primeramente quiero agradecer a Dios por proveerme todo lo que necesito, fortalecido en momentos de debilidad y por rodearme de personas maravillosas.

A mi madre Sandra, porque siempre me ha apoyado, dado consejos cuando los he necesitado y por ser mi fortaleza y ayuda cuando los he necesitado.

A mi hermano Carlos, que es mi amigo y un apoyo para mí.

A mis abuelos Lupe y Dora, por haberme respaldado moral y económicamente. En el cual siempre me han brindaron sus consejos para salir adelante y ser un profesional.

A mis tíos y tías Francis, Evelin, Delia y Manuel, porque siempre han estado a disposición para mí cuando más los he necesitado y porque me han alentado a seguir adelante.

A mis compañeros de tesis, Roberto, Jorge y Celia, por haberme ayudado y contribuido a ser un profesional pero sobre todo por su comprensión y amistad. Y demás compañeros que me han ayudado en momentos de dificultad y por brindarme su amistad.

A mi asesora Xiomara, por transmitirnos su conocimiento y apoyado en la realización de la tesis.

Dedicado especialmente a todos ellos.

Francisco Manrique Figueroa Torres

Agradezco a Dios por llevarme de Su mano en todo momento, por ser quien me ha iluminado y dado las fuerzas para seguir adelante y ser quien soy ahora, bendiciéndome aún en los momentos más difíciles.

A mis padres, Celia y Rodolfo, por ser los padres que Dios pensó para mí, perfectos en su imperfección, por todo su sacrificio y amor, sin los cuales no sería lo que soy ahora.

A mi abuela, por siempre creer en mí y amarme incondicionalmente, por apoyarme en todo momento y por darme su consuelo en los momentos en que más lo necesité.

A mi hermana, tíos y tías, por todo su amor, comprensión, apoyo y paciencia.

A mis compañeros de tesis, Jorge, Roberto y Manrique. Gracias por todas las risas y ocurrencias que hicieron de este proceso una experiencia inolvidable, gracias por su comprensión, apoyo y, sobre todo, por su amistad; nada de esto hubiera sido posible sin ustedes niños.

A nuestra asesora, Xiomara, por toda su ayuda, paciencia y entrega, por guiarnos y por brindarnos sus enseñanzas y dedicación a lo largo de nuestra formación académica, especialmente en este trabajo de graduación.

A todos mis compañeros de carrera, por toda su ayuda, apoyo, risas, locuras y amistad de la buena, y a todas aquellas personas que de una u otra forma han estado conmigo y me han brindado su amistad y apoyo a lo largo de mi carrera.

Dedicado a todos ellos, especialmente a José Carlos, mi compañero de desvelos, risas y alegrías.

Celia Morales Velásquez

Agradezco a:

Dios, por ser el proveedor de sabiduría y fuerza, tan necesarias en este camino.

Mis padres, Jorge y Alba, para quienes los agradecimientos son infinitos. Sin embargo, destaco uno, y es que, desde los primeros años de vida, a través de sus consejos, me han enseñado a lograr el equilibrio entre la razón y la espiritualidad para superar cualquier dificultad.

Mis hermanos Manuel y David, con quienes hemos llorado, reído y aprendido juntos a lo largo de nuestras vidas.

Mi tía Carmen Lemus, quien ha sido mi segunda madre y para quien, hasta este momento de la vida, sigo siendo el sobrino consentido.

Mis abuelas “Mamayeya” y “Mamayiya”, de quienes aprendí a tener valor y enfrentar la vida, a pesar de las “malas” circunstancias.

Gabriela, por haber sido quien me alentó firmemente a no perder de vista mis metas en los momentos más complicados de la carrera.

Mis amigos y compañeros de tesis, Manrique, Celia y Roberto. Sin duda ellos hicieron de la carrera y del proceso de graduación una experiencia gratificante.

Nuestra asesora de tesis, Xiomara Hernández, quien nos aportó sus valiosos conocimientos, tanto en las aulas como en el proceso de graduación.

Todos mis compañeros de carrera, con quienes reímos mucho y de quienes aprendí valiosas lecciones que perdurarán a lo largo de la vida.

Finalmente, pero no menos importante, a todos los catedráticos. Ellos/as, a través de sus conocimientos, me mostraron otra concepción del mundo y cómo insertarme en el estudio de una ciencia tan hermosa como lo es la economía.

Jorge Marcelo Pleitez Lemus

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

1. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	1
1.1. Neoliberalismo	1
1.2. Post-neoliberalismo	4
1.2.1. Redistribución de la riqueza	6
1.2.2. Papel del Estado	7
1.2.3. Modelo productivo con cohesión social	8
1.2.4. Posibles escenarios post-neoliberales	10
1.3. Teorías y modelos de crecimiento económico	11
1.3.1. Estructuralismo Latinoamericano	12
1.3.1.1. Método Estructuralista	12
1.3.1.2. Inserción internacional	13
1.3.1.3. Condiciones estructurales internas	14
1.3.1.4. Acción estatal	17
1.3.2. Neo-estructuralismo	17
1.3.3. Teoría convencional de crecimiento económico neoliberal: Modelo de Solow	19
1.4. Enfoques de competitividad	20
1.4.1. Enfoque neoliberal de competitividad	21
1.4.1.1. Instrumentos de desarrollo productivo	26
1.4.1.1.1. Cadenas de valor y clusters	26
1.4.1.1.2. Encadenamientos Espacio de Productos (Product Space)	28
1.4.2. Enfoque de desarrollo productivo del Estructuralismo	29
1.4.2.1. Progreso técnico, innovación y cambio estructural	30
1.4.2.2. Fundamentos de la transformación productiva con equidad	31

2. CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTAURACIÓN DEL NEOLIBERALISMO COMO PARADIGMA HEGEMÓNICO EN LA ESTRUCTURACIÓN DE POLÍTICAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL SALVADOR (1999-2009)	38
2.1. Antecedentes históricos: implementación del Neoliberalismo en El Salvador	38
2.1.1. Programa de Estabilización Económica (PEE).....	39
2.1.2. Programa de Ajuste Estructural (PAE).....	40
2.2. Planes y leyes con enfoque neoliberal de crecimiento económico (1999-2009).....	43
2.2.1. Quinquenio 1999-2004.....	43
2.2.1.1. Programa de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza.....	43
2.2.1.2. Marco Jurídico	53
2.2.1.2.1. Ley de Inversiones	53
2.2.1.2.2. Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL)	54
2.2.1.2.3. Ley de Integración Monetaria (LIM).....	56
2.2.1.2.4. Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana	57
2.2.1.3. Programa Nacional de Competitividad de El Salvador (PNCES).....	58
2.2.2. Quinquenio 2004-2009.....	60
2.2.2.1. País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009	60
2.2.2.2. Marco Jurídico	65
2.2.2.2.1. Ley de Competencia.....	65
2.3. Conclusiones	66
2.4. Caso especial: una aproximación a la estrategia en la Microrregión de los Nonualcos	68
3. CAPÍTULO III: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA “POLÍTICA DE FOMENTO, DIVERSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA” (PFDTP) (2009-2019)	77

3.3.1.3.	Marco Jurídico	119
3.3.2.	La inercia neoliberal en la PFDTP	120
4.	CAPÍTULO IV: LÍNEAS BASE PARA LA REALIZACIÓN DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA AL ENFOQUE NEOLIBERAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO ...	126
4.1.	La semilla post-neoliberal en los planes y políticas en el período 2009-2019	127
4.1.1.	Sistema de Protección Social Universal (SPSU)	127
4.1.2.	Elementos post-neoliberales en la PFDTP	129
4.2.	Líneas base para la realización de una propuesta alternativa	131
4.2.1.	La nueva visión de desarrollo productivo	133
4.2.1.1.	Rol del Estado.....	133
4.2.1.2.	Comercio Exterior	140
4.2.1.3.	Concepto de competitividad alternativo	146
4.2.1.4.	Visión de fomento tecnológico alternativa	148
4.2.1.5.	Política fiscal progresiva.....	150
4.2.1.6.	Reestructuración del marco legal	152
4.2.2.	Proceso político para la implementación de una agenda de desarrollo productivo y crecimiento económico post-neoliberal	153
	CONCLUSIONES.....	156
	BIBLIOGRAFÍA.....	158
	ANEXOS	166

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. Objetivo General y Específicos de la Estrategia DEL.....	70
TABLA 2. Ejes de la Región de Los Nonualcos	72
TABLA 3. Objetivo General y Objetivos Específicos de la Política Nacional de Calidad.....	82
TABLA 4. Ejes estratégicos y líneas de acción de la Política Nacional de Calidad ..	83
TABLA 5. Ejes estratégicos, objetivos y líneas de acción de la Política Industrial ..	87
TABLA 6. Objetivos y principales líneas de acción de la Política Nacional de Ciencia Innovación y Tecnología	91
TABLA 7. Objetivo General y Objetivos Específicos de la Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva	97
TABLA 8. Componentes de ejes relacionados a Fomento y Diversificación Productiva	111
TABLA 9. Áreas de competitividad relacionadas al eje de Transformación Productiva	112
TABLA 10. DAI de algunos productos seleccionados	142

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Producto Interno Bruto. El Salvador. En Tasas de Crecimiento Anual. 1995-2014	98
GRÁFICO 2. Evolución de Las Exportaciones de El Salvador Hacia sus Principales Socios Comerciales. 1995-2014. Expresado en US\$	100
GRÁFICO 3. Principales Destinos de Exportación. El Salvador. Participación Promedio por País. 2010-2013.....	101
GRÁFICO 4. Ahorro Nacional. El Salvador y ASEAN. 1981-2013	137

GRÁFICO 5. Inversión Pública. El Salvador y ASEAN. 1981-2013.....	138
GRÁFICO 6. Producto Interno Bruto. El Salvador y ASEAN. En Tasas de Crecimiento Anual. 1981-2013.....	139
GRÁFICO 7. Balanza Comercial de Productos de Química y Farmacia. El Salvador- Estados Unidos. 1994-2014. Expresado en US\$.....	144
GRÁFICO 8. Balanza Comercial de Productos de Química y Farmacia. El Salvador- Estados Unidos. 1994-2014. Expresado en US\$.....	144
GRÁFICO 9. PIB Sectorial Química de Base y Elaborados. El Salvador. 1994-2014. Expresado en Millones de US\$.....	145

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. Áreas estratégicas de acción, líneas de estrategia y acciones sustantivas de la Alianza por el Trabajo en el Plan Nacional “Nueva Alianza”	45
FIGURA 2. Áreas estratégicas de acción, líneas de estrategia y acciones sustantivas de la Alianza Solidaria en el Plan Nacional “Nueva Alianza”.....	48
FIGURA 3. Áreas estratégicas de acción, líneas de estrategia y acciones sustantivas de la Alianza por el Futuro en el Plan Nacional “Nueva Alianza”.....	51
FIGURA 4. Áreas de acción en cuanto a desarrollo productivo	61
FIGURA 5. Principales elementos neoliberales dentro de leyes y políticas (1999-2009).....	67
FIGURA 6. Matriz de vinculación de políticas verticales y horizontales	103
FIGURA 7. Relación entre los principales elementos de la Política y el Eje 1 del Plan de Gobierno 2014-2019 “El Salvador Adelante”	104
FIGURA 8. Sectores prioritarios para el desarrollo de la PFDTP en El Salvador	107
FIGURA 9. Sectores pertenecientes al núcleo del “Product Space”.....	122
FIGURA 10. Funciones e instrumentos de la Planificación para el desarrollo	134

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALBA	Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América
AMN	Asociación de Municipios Los Nonualcos
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIM	Centro de Investigaciones de Metodología
CODENOL	Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos
CSIFPE	Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial
DAI	Derechos Arancelarios de Importación
DEL	Desarrollo Económico Local
EIFE	Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones
FANTEL	Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
I + D	Investigación y Desarrollo
I + D + i	Investigación, Desarrollo e Innovación
IED	Inversión Extranjera Directa

ISI	Industrialización Sustitutiva de Importaciones
LIM	Ley de Integración Monetaria
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINEC	Ministerio de Economía
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
OAC	Oficina Administrativa de Sistema Salvadoreño para la Calidad
OFAPP	Organismo Fiscalizador de Asocios Público Privados
OSA	Organismo Salvadoreño de Acreditación
OSARTEC	Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica
OSN	Organismo Salvadoreño de Normalización
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PEE	Programa de Estabilización Económica
PI	Política Industrial
PIB	Producto Interno Bruto
PFDTP	Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva
PNCA	Política Nacional de Calidad
PNCES	Programa Nacional de Competitividad de El Salvador
PNICT	Política Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología
PRISA	Programa de Reformas e Inversión Sectorial Agrícola
PROESA	Agencia de Promoción de Inversión y Exportaciones
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SNICT	Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología
SPSU	Sistema de Protección Social Universal

SSC	Sistema Salvadoreño para la Calidad
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

INTRODUCCIÓN

El paradigma neoliberal se impuso a mediados de la década de los 80's a nivel nacional y global, como modelo para la formulación de políticas económicas para el desarrollo. Dentro de este paradigma, se plantea la competitividad como el factor clave para dicho desarrollo de los países. En este contexto, el gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) llega al poder en el año 1989 y, bajo la asesoría de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), asume un programa de reformas económicas para la estabilización y crecimiento económico, inspirado en el ideario neoliberal en el diseño de políticas.

Entre las medidas propuestas se asume el desarrollo de las ventajas competitivas como vía para el desarrollo productivo, que se institucionaliza en el “Programa Nacional de Competitividad de El Salvador” (PNCES), lanzado en 1997, con miras a difundir el concepto de competitividad y los beneficios asociados a esta, a través de programas específicos que requerirían la coordinación entre entidades públicas y privadas para su ejecución, así como mejorar los niveles de empleo. Para poder alcanzar mayores y mejores niveles de competitividad, resultó necesario, pues, definir programas que permitirían la integración y desarrollo de clusters, desarrollo de infraestructura económica, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, mejoras de la calidad y productividad, desarrollo tecnológico, generación y fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas.

Al revisar la teoría de ventaja competitiva planteada por Michael Porter, máximo exponente del fomento a la competitividad a través de ventajas competitivas a nivel mundial, se puede comprender que su visión se encuentra basada en el incremento de la productividad y de la eficiente utilización de recursos económicos naturales y humanos, y la eficiencia con la que se produce. Si bien es cierto que este enfoque supera a la competitividad tradicional basada en costos y menores precios relativos, esta sigue teniendo una visión puramente de eficiencia económica, dejando de lado el sistema social y medioambiental.

En el año 2009 con la llegada del partido Frente Farabundo Martí Para la Liberación Nacional (FMLN), un partido de izquierda, al poder ejecutivo se planteó la necesidad de sentar las bases para un nuevo modelo de acumulación de capital, el cual dejaría de lado los planteamientos del modelo neoliberal. En este sentido, se propuso una estrategia de desarrollo productivo que tuviera como fin último la transformación productiva nacional para

transitar hacia una nueva etapa de desarrollo. Para lograr esto, se han propuesto en los últimos dos periodos presidenciales una serie de políticas y leyes, como la “Política Industrial”, la “Política de Ciencia, Innovación y Tecnología”, la “Ley de Fomento a la Producción”, entre otras, las cuales son la base fundamental de la “Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva” (PFDTP) aprobada en el año 2014, la cual es la estrategia principal de desarrollo productivo impulsada por el Gobierno de la República.

En conclusión, si se tiene el compromiso de que la economía salvadoreña logre mayores y mejores niveles de desarrollo productivo sostenible e inclusivo y, en general, crecimiento económico, es necesario que el país supere la etapa neoliberal en la que se ha sumergido durante los últimos 25 años. Se considera que el quehacer económico en El Salvador ha caído en una inercia neoliberal de la cual no ha podido escapar, por lo que es necesario analizar de forma crítica las propuestas de desarrollo productivo fundamentadas en el enfoque neoliberal de desarrollo y crecimiento económico, específicamente la PFDTP.

Este trabajo de investigación busca realizar un análisis crítico de políticas de desarrollo productivo, centrándose en la estrategia de fomento, diversificación y transformación productiva en El Salvador, con miras a identificar los aspectos que refuerzan la tendencia neoliberal y, en base a esto, elaborar propuestas alternativas dentro del marco de una agenda nacional de desarrollo post-neoliberal.

En el primer capítulo, se plantearán aspectos generales tanto del neoliberalismo como del post-neoliberalismo, lo cual servirá de base para el análisis crítico y realización de propuestas. Asimismo, se presentarán las diferentes teorías y modelos de crecimiento económico y enfoques de desarrollo productivo relacionados con el Estructuralismo y el neoliberalismo. Para ello, se hará una revisión bibliográfica de estos dos enfoques anteriormente mencionados con el propósito de conocer los aspectos fundamentales de cada teoría respecto al desarrollo productivo y crecimiento económico.

El capítulo segundo consistirá en realizar una revisión de las distintas estrategias de crecimiento planteadas desde el año 1999 hasta 2009 y describir cómo la visión neoliberal se ha establecido como la visión hegemónica imperante en El Salvador. Para ello, en primera instancia, se realizará un estudio de los antecedentes históricos que dieron paso a la implementación del modelo neoliberal en El Salvador. Posteriormente, se hará una revisión de las políticas y leyes planteadas en los Planes Quinquenales en El Salvador, con

gobiernos abiertamente neoliberales. Como último punto del capítulo, se estudiará el caso especial de la Microrregión de los Nonualcos, la cual, a través del Ministerio de Economía (MINEC) y de la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo GTZ, han estructurado programas de fortalecimiento productivo a través de clusters, para comprobar la existencia de la corriente neoliberal en sus estrategias y programas territoriales.

El tercer capítulo estará centrado en la revisión de la PFDTP y sus políticas complementarias, con el objeto de realizar un análisis crítico donde se busca probar la existencia de instrumentos de corte neoliberal para el desarrollo productivo en el diseño de políticas. De probarse lo anterior, se procederá a evidenciar la existencia de una inercia neoliberal, mediante los parámetros de lo que se considera como una economía post-neoliberal.

Finalmente, el cuarto capítulo pretende hacer una propuesta alternativa al enfoque neoliberal de desarrollo productivo. Primero, se tratará de identificar la semilla post-neoliberal dentro de los planes y políticas en el periodo 2009-2019, para luego dar paso a plantear una propuesta alternativa en base a aspectos teóricos previos, compuesta en dos partes: la nueva visión que se debería tener respecto a desarrollo productivo y el proceso político que debería de implementarse para realizar una agenda de desarrollo productivo y crecimiento económico post-neoliberal.

CAPÍTULO I:

MARCO TEÓRICO

1. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se realiza una revisión de los principales conceptos pertinentes a esta investigación y cómo estos se encuentran estrechamente vinculados entre sí. Dicha revisión conceptual será el hilo conductor que facilitará la comprensión de los demás capítulos, aportando sentido y un mayor nivel de comprensión a esta investigación.

En primer lugar, se estudiará el concepto de neoliberalismo para posteriormente definir lo que se considera como una economía post-neoliberal, así como sus principales elementos y posibles escenarios. Del mismo modo, se expondrán modelos de crecimiento estructuralista y el modelo de crecimiento de Solow, para luego definir los modelos de competitividad neoliberal y el modelo de competitividad sustentable, considerado post-neoliberal. Finalmente, se explicarán las estrategias de desarrollo productivo desde un enfoque neoliberal, así como desde el enfoque estructuralista con sus respectivos principales elementos enmarcados dentro de esta investigación.

1.1. Neoliberalismo

Durante la década de los años 70, la economía mundial atravesó una fase de profundas turbulencias que desató una crisis del capitalismo. La economía capitalista, que desde finales de la segunda guerra mundial hasta los años 70 había estado liderada por un ideario keynesiano, en donde era necesaria la intervención del Estado¹ para lograr el equilibrio económico y poder evitar crisis profundas, tuvo un cambio en su configuración que abrió la puerta hacia un nuevo modelo de regulación de las economías capitalistas: el neoliberalismo.

La nueva corriente reaccionaria del neoliberalismo fue una versión renovada del liberalismo que había sido la base del capitalismo desde sus inicios. Se fundamentó en la exaltación extrema del mercado y la oposición al papel regulador del Estado, considerándolo más el problema que la solución. El vocero más resonante del neoliberalismo fue Milton Friedman, cuyos preceptos – imperio del mercado, redefinición de la intervención del Estado,

¹ Por Estado, se entenderá como: “el sistema constitucional-legal y la organización que lo garantiza, la institución fundamental de cada sociedad, la matriz de las demás instituciones, el principio coordinador o regulador con poder sobre toda la sociedad, y el aparato político que ejecuta ese poder” (Bresser-Pereira, 2009: 84).

desregulación económica, contención de sindicatos – orientaron la reestructuración de la teoría económica e impulso del neoliberalismo a partir de los años 70 (Sánchez, 1998).

Es importante, pues, comprender las principales posturas de esta nueva corriente teórica. En primera instancia, el neoliberalismo defiende el libre movimiento de capitales, mercancías y servicios, así como la libre apertura de las economías y la competencia en el mercado mundial que creen las condiciones necesarias para desatar los precios. Otro aspecto del neoliberalismo es una redefinición de las funciones reguladoras del Estado; la productividad, transformación tecnológica y fortalecimiento de las ventajas comparativas, entre otros, estarán ahora regidos por la mano invisible del mercado. Se trata, más bien, de un debilitamiento del Estado que de la total eliminación del mismo. También considera que el Estado sea quien regule la fuerza de trabajo para así reducir su costo, debilitando el poder de los sindicatos y la capacidad de negociación de los trabajadores, lo que conlleva a una reducción en los salarios (Sánchez, 1998).

En resumen, para el neoliberalismo, el Estado debía ser un Estado *mínimo*: debía dejar de encargarse de la producción de ciertos bienes básicos relacionados con la infraestructura económica, desmontar el Estado social, dejar de incitar la inversión productiva y el desarrollo tecnológico y dejar de regular los mercados (en especial los mercados financieros). Estas ideas tomaron fuerza y se convirtieron en ideología hegemónica desde comienzo de los 80's hasta inicios del nuevo milenio, adoptadas y promovidas por los gobiernos estadounidenses desde el período de Ronald Reagan, así también como por Margaret Thatcher en Inglaterra. Eventualmente, estas ideas fueron implementadas en América Latina a través del "Consenso de Washington" de 1989, donde se identificaron diez aspectos que sirvieron de base para definir las reformas de política económica:

- | | |
|------------------------------|--|
| ✓ Disciplina fiscal | ✓ Liberalización del comercio |
| ✓ Recortes al gasto público | ✓ Inversión extranjera directa |
| ✓ Reforma tributaria | ✓ Privatización de empresas estatales |
| ✓ Liberalización financiera | ✓ Desregulación |
| ✓ Tipo de cambio competitivo | ✓ Protección a los derechos de propiedad |

Sin embargo, la irracionalidad del neoliberalismo, acompañado de su fracaso en promover el crecimiento económico en países en desarrollo, predilección por acentuar la concentración del ingreso y aumentar la inestabilidad macroeconómica evidentes a lo largo de las crisis financieras de los años 90, fueron evidencia de su debilitamiento como ideología (Bresser-Pereira, 2009).

Según Sánchez (1998) y Garzon (2010), entre las principales consecuencias del neoliberalismo se pueden destacar las siguientes:

- La apertura al exterior apenas y expande el aparato productivo, y más bien tiende a modernizarlo, absorberlo e integrarlo en subespacios regionales, destruyendo las industrias que se encuentran más rezagadas en términos de productividad y tecnología a favor de la especulación productiva y las importaciones. Además, junto con el desmontaje del Estado ocurren la reducción drástica del gasto fiscal y demás medidas de reconversión implicadas en el modelo, que promueven el incremento acelerado del desempleo y la pobreza relativa y absoluta.
- La transnacionalización de las economías en la fase neoliberal representa una pérdida de soberanía más extrema, donde el neoliberalismo asegura la subordinación externa de la mayoría de los países del subcontinente. No consigue ni desarrollo ni crecimiento estable a largo plazo; apenas y atrajo capitales productivos y mejor generó una considerable transferencia neta de recursos al exterior.
- Tanto la desregulación de sectores (como el transporte y la comunicación), la desregulación internacional de los flujos de capital, la transferencia de trabajos desde el sector público hacia el privado, los cambios de objetivos de política monetaria (enfocándose más en la inflación que en el pleno empleo), como la naturalización del desempleo fueron causantes de presiones en los salarios a la baja y de un aumento en la concentración de la renta.

Al adentrarse en los años 90, ya se hacía evidente la alta explosividad social que traía consigo la reestructuración neoliberal, pero no fue sino hasta el estallido de la crisis de 2008 y la actual crisis que obligó a la intervención del Estado para salvar la economía, señalando el colapso de la hegemonía de esta ideología. Era ahora el tan despreciado y criticado Estado quién venía al rescate del mercado, señalando el colapso de la hegemonía de esa ideología (Sánchez, 1998).

A pesar de lo anterior, el discurso neoliberal logró inmiscuirse como sentido común económico, imponiéndose a través de diversos métodos en todo el mundo, como por ejemplo bajo la forma de políticas de shock, programas de ajuste estructural o simplemente de manera democrática. Adicionalmente, los principales tanques de pensamiento tienen al neoliberalismo como principal influencia de la base ideológica y teórica económica. Resulta necesario, pues, romper con esta hegemonía neoliberal y salir de la ceguera ante las desigualdades latentes en la sociedad, si lo que se pretende es lograr llegar a un consenso post-neoliberal.

1.2. Post-neoliberalismo

La necesidad de instaurar un modelo económico alternativo al neoliberal se empezó a manifestar en la inestabilidad de un sistema global, cuyas expresiones se concretan en la existencia de una regresión social, traducida en un incremento significativo de la desigualdad y exclusión social en las economías capitalistas. La voracidad del mercado generó una extrema apropiación de la naturaleza y la desposesión de los seres humanos, generando una catástrofe ecológica y social con consecuencias difícilmente reversibles.

Las consecuencias sociales y económicas, posterior a 30 años de aplicación de la principal premisa neoliberal que implica restar poder al Estado, otorgando liberalización y desregulación al mercado, se materializaron en la crisis del 2008. Dicha crisis generó un proceso de recesión económica, cierre de empresas, quiebra de industrias y caída del comercio internacional a nivel mundial, teniendo como resultado en última instancia el incremento en la magnitud de las tensiones sociales debido al crecimiento del desempleo y desigualdad, expresada en mayores índices de pobreza.

Sin embargo, como apunta Arenas (2012), ya en Latinoamérica, en las décadas pasadas, se estaba dando un giro por parte de grupos que expresaban la necesidad de un cambio de modelo, lo cual se reflejaba en el ascenso al poder por parte de gobiernos de izquierda y progresistas, así como la formación de iniciativas regionales como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), etc.

Lo anterior, junto con la falta de propuestas efectivas para solventar los actuales problemas económicos y sociales heredados de la crisis, es un claro indicador que el neoliberalismo

tiende a acentuar y agravar la generación de crisis económicas dentro del sistema capitalista, deteriorando paulatinamente el bienestar general de la sociedad. Ante lo anterior, es un imperativo el repensar el modelo de acumulación económico por medio de la transición a un modelo alternativo, el cual debería estar fundamentado en los principios de justicia, sostenibilidad ambiental y solidaridad.

Sin embargo, se debe adoptar una perspectiva sustantiva en la cual la justicia esté vinculada con la equidad, así como la necesidad de mejorar situaciones desiguales de puntos de partida, inclusión y distribución del ingreso, lo cual es posible a través de un mayor papel del Estado en la configuración de una sociedad más justa e inclusiva. (García y Chojo, 2006).

El post-neoliberalismo es un concepto que actualmente no tiene una definición específica y se encuentra en construcción, en el cual caben diversas corrientes de pensamiento que tienen como objetivo fundamental sustituir la supremacía del mercado a través del empoderamiento del Estado en los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, para propósito de esta investigación se propondrá un concepto de post-neoliberalismo, el cual se formulará en base a los avances que distintos académicos han realizado sobre el tema y a los vacíos que el actual modelo no puede solventar.

Además de tener el Estado un protagonismo mayor en la dirección del desarrollo económico y social, según Coraggio (2007), también debe ser lo suficientemente fuerte como para garantizar los derechos humanos, como por ejemplo el derecho a la vida biológica, cultural y política, teniendo en cuenta que el modelo neoliberal asigna un papel predominante al derecho a la propiedad irrestricta, en conjunto con la libertad individual, justificando la existencia de un proceso de concentración de la riqueza y de polarización en las condiciones de vida entre minorías ricas y mayorías pobres.

Con lo anterior, no se plantea la eliminación de la propiedad privada, sino, como establece Arias (2008), hacer cumplir el artículo 103 de la Constitución de la República de El Salvador:

“Se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social. Se reconoce asimismo la propiedad intelectual y artística, por el tiempo y en la forma determinados por la ley. El subsuelo pertenece al Estado, el cual

podrá otorgar concesiones para su explotación". (Asamblea Legislativa, 2014: 22)

Según Montesino (2014), la función social de la relación entre los trabajadores y los dueños de los medios de producción se encuentra en el aseguramiento de beneficios para la mayoría y una vida digna para la población por medio de la riqueza producida. El aseguramiento de dichas condiciones solo puede lograrse a través de una combinación de libres iniciativas expresadas en el mercado y la regulación adecuada del Estado.

1.2.1. Redistribución de la riqueza

Según García y Chojo (2006), no se trata únicamente de lograr crecimiento e intensiva generación de empleo y mejora de la pobreza, sino de eliminar tres brechas distributivas, las cuales son sociales, espaciales y temporales:

- Al hablar de una **brecha social**, se hace referencia a la distribución del ingreso entre los distintos actores económicos de la sociedad. Por tanto, para poder avanzar hacia una economía post-neoliberal y superar dicha brecha, resulta necesario superar la visión de distribución de ingreso regresivo en la cual un incremento en la productividad de los trabajadores no se traduce en un incremento del nivel de salarios.
- Por **brecha espacial** se entiende a cómo se distribuyen espacialmente los ingresos, la inversión y las oportunidades laborales; es decir, una concentración del producto y la inversión en determinados espacios geográficos, lo cual genera distribución territorial de la pobreza. Esto debilita la cohesión social y genera pérdida de integración territorial, por lo que es necesario, entonces, la reducción de brechas espaciales urbanas donde se constituyen los grandes conglomerados, profundizando la distancia entre zonas de opulencia y zonas de alta marginación.
- Finalmente, la **brecha temporal** explica cómo se distribuye la riqueza intergeneracionalmente. En el neoliberalismo, la privatización de la seguridad social, el ajuste permanente del Estado y la exclusión del mercado de trabajo privó a los

jubilados de las asignaciones que les correspondían, siendo necesario, en la actualidad, realizar reformas a los sistemas de previsión social.

Lo anterior refleja el grado de fragmentación que genera el modelo neoliberal. Para poder suturar las brechas previamente descritas, es importante, además, priorizar la redistribución de la riqueza, lo cual se logra a través de “una política fiscal progresiva y sin defraudación, con una racionalidad del gasto enfocado en el desarrollo económico y social del país” (Arias 2008: 214). Por otra parte, es necesaria la generación de políticas de empleabilidad, empleo de calidad², reforma previsional, generación de infraestructura y acceso a los bienes públicos. Esta medida tendría como objetivo eliminar las brechas de desigualdad existentes, potenciado de esta forma el desarrollo de las distintas fuerzas productivas del país.

La anterior estrategia redistributiva se encuentra enfocada a la equidad con distribución del ingreso, lo cual puede ser considerado como un juego de suma cero entre los distintos sectores de la sociedad, implicando un cambio de cultura. En términos económicos, puede verse como un juego suma positiva, en aras del tipo de sociedad que busca configurarse, una sociedad cuya calidad de vida no sea medida exclusivamente en relación a espacios privados o en términos individuales, sino también en términos de espacio público y proyecto colectivo (García y Chojo, 2006).

1.2.2. Papel del Estado

En lo referente al papel del Estado en la economía post-neoliberal, debe partir de una reconstrucción de las relaciones Estado-Mercado y Estado-Sociedad. En la primera, se debe crear una concepción más profunda que no se base en un Estado que solo sea visto como un ente de desarrollo exclusivo ni tampoco como un Estado mínimo, sino más bien debe tener un liderazgo compartido, tanto para el sector público como para el privado, sin dejar de lado la responsabilidad sobre el bien común. Por este motivo, se debe mejorar la calidad de gestión del Estado que logre revalorizar sus recursos humanos y profundizar su capacitación. Además de esto, se debe crear un nuevo Estado social, en el cual se le otorgue relevancia a la seguridad individual, la propiedad y previsibilidad del futuro más inmediato; es decir, a la salud, educación, trabajo y jubilación (García y Chojo, 2006).

² Se entiende por empleo de calidad aquel que genera dignidad a la persona, por medio de estabilidad laboral, desarrollo profesional, condiciones laborales dignas, lo cual genera inclusión de los individuos al colectivo social.

En cuanto a la relación Estado-Sociedad, se debe reformular por medio de una democracia representativa, entendiéndola como nuevas formas de crear políticas que no se basen en mediaciones político-partidarias y mediáticas sino que, más bien, sean una representación de la transparencia, la auditoría y el control de la política por los ciudadanos. Al transitar hacia una economía post-neoliberal, el Estado debe de constituir un proyecto esperanzador para los ciudadanos, refiriéndose como una mejora de la calidad de vida por parte del mismo hacia los ciudadanos, con el fin de lograr un mejor futuro con una sociedad de mayor cohesión social (Ibíd.).

1.2.3. Modelo productivo con cohesión social

En contraposición al modelo de libre mercado especulativo que propicia la concentración de la riqueza, agudizando la desigualdad, lo que favorece el surgimiento de situaciones de conflictividad entre el capital y el trabajo, así como un incremento de la pobreza, se da pie a una visión de valorización más productiva que incluye el elemento de cohesión social (García y Chojo, 2006).

Esta nueva visión de valorización se materializa por medio de las políticas productivistas, las cuales consisten en una perspectiva de los diseñadores de políticas públicas de priorizar el bienestar de los productores reales: empresas, industrias y sectores dentro de la economía. Sin embargo, se considera que el Estado debe coordinar la actividad económica, manteniendo una comunicación constante, interviniendo y regulando a los productores de la economía (Ibíd.).

Un modelo productivo con cohesión social contempla el empleo como objetivo prioritario de las políticas económicas, debido que esto se traduciría en un fortalecimiento de las estructuras de producción. Además, el desarrollo de las estructuras productivas y las capacidades tecnológicas no deben ser producto de la libre interacción de los mercados, sino que son objetivos públicos propiciados mediante las políticas gubernamentales. Sin embargo, el empleo generado dentro de este enfoque debe constar de calidad, direccionado a favorecer una competitividad que propicie una mejora paulatina de los ingresos de las personas, así como una adecuada cualificación, contrario a lo que plantea un modelo productivo con un enfoque de competitividad convencional basada en bajos salarios con poco grado de cualificación (Ibíd.).

Según García y Chojo (2006), un modelo productivo con cohesión social también depende de tres factores:

- Un perfil de especialización reindustrializador y rico en empleo, que propicie la cohesión social por medio de la maximización del empleo de calidad transitando a un incremento de la productividad, favoreciendo las exportaciones e incrementando la generación de valor de los productos locales. Esto requiere de un papel activo del Estado para propiciar un pleno desarrollo de las estructuras productivas.
- Ir hacia la sociedad de la producción del conocimiento, cuyo desafío es transitar a una sociedad con una visión ética del trabajo que a la vez brinde respuestas a los cambios en los mercados laborales y las exigencias tecnológicas y organizativas de los modelos productivos. Esta producción del conocimiento debe estar concentrada en el acceso al empleo formal por medio de la promoción de la educación pública y privada. Sin embargo, esta educación debe estar concentrada en el fortalecimiento de los valores sociales y culturales.
- Profundizar la inserción regional, que consiste en la generación de cadenas productivas, fortaleciendo el desarrollo local como mecanismo de contribución a la economía nacional. De este modo, se realizará una apuesta al capital desconcentrado a nivel territorial e industrial, a fin de facilitar la cohesión social y territorial que se traduzca en un desarrollo de las estructuras productivas. Por medio de lo anterior, se debe elaborar una estrategia de desarrollo afuera de las fronteras locales para avanzar a un ámbito regional. Las ventajas de la incorporación de esta estrategia desembocan en el incremento de las inversiones que favorezcan acuerdos internacionales con mayor coherencia a las necesidades de cada país, así como posibilitar la consolidación de las cadenas productivas con mayor alcance, logrando satisfacer los requerimientos de los grandes mercados internacionales.

Por tanto, es necesario desarrollar un nuevo enfoque de valorización que considere la cohesión social para transitar a una economía post-neoliberal. Sin embargo, no existe un único contexto bajo el cual pueda desarrollarse, por lo que hay que considerar posibles escenarios donde la corriente post-neoliberal se pueda desenvolver.

1.2.4. Posibles escenarios post-neoliberales

Según García y Chojo (2006), se podrían prever tres tipos de escenarios de mediano plazo que conlleven a una corriente post-neoliberal:

1. Un escenario de no sustentabilidad ni equidad, donde se volvería al ciclo de decadencia que generó el modelo neoliberal. Afortunadamente, este escenario sería el menos probable, tanto por el cambio en las condiciones económicas internas, como por el cambio en las condiciones del sector externo y la configuración regional y mundial (crisis del neoliberalismo mundial, precios internacionales, transformaciones en el rol de los organismos internacionales, etc.).
2. Un escenario de sustentabilidad sin equidad, el cual se articula como sustentable en lo económico y en lo político, pudiendo reducir los niveles de pobreza y desempleo. Sin embargo, esto no significa que se pueda dar una modificación en la distribución del ingreso y en la estructura de exclusión y de la pobreza de la sociedad actual. Esta estrategia resulta probable si no se modifican los núcleos de regresividad heredados, manteniéndose inalterada la estructura de concentración y transnacionalización. Este escenario solo resulta factible si la sustentabilidad se define en términos estrictamente económicos, dejando a un lado la sustentabilidad social y ambiental.
3. Un escenario de sustentabilidad con equidad, pero para lograrlo, significaría modificar los núcleos duros de la desigualdad, asumir el conflicto de la distribución del ingreso y optar por una mayor densidad productiva del nuevo modelo de desarrollo, por la configuración de redes y cadenas de valor que generen condiciones de mejor y mayor empleo. Este escenario es posible y deseable y es el que está más vinculado a la estrategia transformadora.

El verdadero dilema yace entre un escenario sustentable con equidad o sin ella, es decir, entre la segunda estrategia y la tercera: optar por una estrategia en la cual no se puede ni se debe modificar ningún aspecto de la estructura heredada (los problemas son sólo de ajuste para controlar la inflación) o por una estrategia que muestra la importancia de tener un proyecto estratégico que no descansa en inercias y que más bien permita establecer un compromiso con una sociedad igualitaria y evitar la reproducción del modelo de concentración y fomentar su transformación. Esta idea de transformación está vinculada con

la idea post-neoliberal, que busca empleo de calidad, el cierre de brechas y desarrollo económico-social, contraponiéndose a la estrategia de reproducción de intereses y poderes a favor de la fragmentación, así como al reacomodamiento del bloque neoliberal en un nuevo contexto. Es por esto que la tercera estrategia es la mejor y más deseable para avanzar hacia una transformación post-neoliberal (Ibíd.).

En conclusión, el post-neoliberalismo busca convertirse en un modelo económico cuya aplicación permita otorgar poder al Estado y regulación al mercado. Además de lograr crecimiento económico, también se busca la generación de empleo de calidad y la eliminación de la desigualdad económica y social, a diferencia del neoliberalismo, que se enfoca en el crecimiento económico sin tomar en cuenta la calidad del empleo que, por lo general, es precario, con bajos salarios y que tiende a acentuar la desigualdad social. Contario a la concepción neoliberal que confiere mayor poder al mercado y la exclusión del Estado, el post-neoliberalismo busca otorgar a este un rol protagónico en la economía, priorizando el bien común por encima de los intereses individuales.

En cuanto al modelo productivo, el post-neoliberalismo busca incorporar un elemento de cohesión social en el cual se priorice el empleo digno por medio de políticas gubernamentales que propicien la salud y educación para fortalecer las estructuras de producción, distanciándose del neoliberalismo, que contempla un modelo productivo en el cual existe un mercado especulativo sin regulaciones que enfatiza las desigualdades y, como consecuencia, generación de mayor pobreza. Complementariamente, el comercio internacional no está fundamentado en la generación de competitividad por medio de asignación de bajos salarios y poca cualificación de recursos humanos, sino que es considerado como una herramienta que favorece el desarrollo local sin generar concentración desmedida del capital.

1.3. Teorías y modelos de crecimiento económico

Luego de una exhaustiva revisión conceptual del neoliberalismo y post-neoliberalismo, es necesario evidenciar las diferencias entre ambos enfoques mediante los elementos prácticos y conceptuales de cada uno, por medio de teorías y modelos de crecimiento económico. Por un lado, se explicará el estructuralismo latinoamericano y sus principales componentes, considerados como una línea base para transitar hacia una economía post-neoliberal y, por

otro lado, se estudiará la teoría convencional de crecimiento económico neoliberal, representada por el modelo de Solow.

1.3.1. Estructuralismo Latinoamericano

La teoría del estructuralismo latinoamericano nace en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a principios de la década de los 50's del siglo XX. Esta expresión teórica fue liderada, entre otros, por Raúl Prebisch, Xavier Arrizabalo y Octavio Rodríguez.

Este conjunto de ideas surge en el escenario posterior a las dos guerras mundiales y la crisis económica de la década de los 30's, como respuesta ante la inexistencia de una teoría que explicara adecuadamente el proceso de subdesarrollo de los países latinoamericanos y que brindara soluciones coherentes, puesto que el funcionamiento de estas economías era distinto al de los países desarrollados. En este sentido, se plantea que: “la CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos” (CEPAL, 1998: 14).

1.3.1.1. Método Estructuralista

En cuanto al sistema analítico, este se basa en el método “histórico-estructural”, el cual se argumenta en la condición Centro-Periferia que caracteriza a la economía internacional. CEPAL (1998) apunta que este es esencialmente “inductivo”, apartándose así de la “heurística positiva”, debido a que es un enfoque que se orienta en la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas. Complementariamente, Di Filippo (2009) plantea que el estructuralismo fue concebido como un enfoque sistémico, multidimensional y dinámico, en el cual se cuestiona la regulación automática de los mercados que retornan a equilibrios estables, sino más bien se considera que los mercados son una expresión del poder que ejercen las partes contratantes, tanto a nivel nacional como internacional. La estructura de poder de los sistemas sociales son consecuencia de los procesos y estilos de desarrollo, los cuales tienen efectos sobre la dinámica de precios relativos de los mercados.

El método previamente descrito permite a los ideólogos del estructuralismo examinar las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional propias de Latinoamérica en su carácter de periféricos, en contraposición con lo observado en las economías centrales. Bielschowsky (2009) describe las características que presentaba la estructura socioeconómica latinoamericana en los inicios del estructuralismo:

- Especialización en bienes del sector primario y baja diversidad productiva.
- Niveles muy dispares de productividad sectorial y oferta limitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia.
- Estructura institucional (Estado, sector agrario y composición empresarial, entre otros) poco inclinada a la inversión y al progreso técnico.

Fueron estas características de la estructura socioeconómica las que demarcaron los niveles analíticos y la estructuración del trabajo intelectual del estructuralismo y los cuales se han convertido en los elementos permanentes de análisis. CEPAL (1998) enlista los siguientes elementos:

- Inserción internacional: se pone fuerte énfasis en las relaciones “Centro-Periferia” y las vulnerabilidades externas.
- Condiciones estructurales internas: un estudio de las mutaciones que sufren las distintas estructuras con la incorporación del progreso técnico en los países de la periferia.
- Acción estatal: análisis sobre las necesidades y posibilidades de acción estatal en la planificación del desarrollo.

Los tres puntos anteriores, al ser los principales ejes de análisis del pensamiento estructuralista, merecen una mayor aproximación, por lo que a continuación se presentará una síntesis de cada uno de estos.

1.3.1.2. Inserción internacional

Según Sunkel (2012), son dos los aportes fundamentales que realiza Raúl Prebisch al estructuralismo. En primer lugar, se encuentra la concepción sobre el sistema económico internacional, el cual es un sistema formado por un centro y una periferia. Es una visión en la

cual el centro es innovador, dinámico e industrializado, el cual lidera el progreso técnico y la periferia queda relegada a recibir la demanda derivada del progreso técnico y del crecimiento en estos países. En segundo término, Prebisch coloca al progreso técnico como el elemento fundamental del desarrollo, teniendo en cuenta que en la periferia este se concentra en los sectores exportadores y no se propaga hacia el resto de la economía.

Prebisch (1981) plantea que es en los centros donde se estructura la especificidad del capitalismo periférico. El progreso técnico es generado en los centros y es ahí donde los frutos del incremento de la productividad se concentran, así como la industrialización y las incesantes innovaciones tecnológicas que diversifican cada vez más la producción de bienes y servicios. En el camino del desarrollo, la periferia tiende a quedar al margen de ese proceso de industrialización en la evolución histórica del capitalismo. Las crisis internacionales empujan la industrialización de la periferia; sin embargo, estos últimos tienden a quedar excluidos del caudaloso intercambio comercial del centro. Lo anterior es lo que Prebisch denomina la “índole centrípeta” del capitalismo, la cual explica en gran parte la tendencia hacia el desequilibrio exterior que se ha presentado en el desarrollo periférico.

Para Prebisch, la sustitución de importaciones no es una preferencia doctrinaria, sino el resultado de la “índole centrípeta” del capitalismo, en el cual los centros evitan las exportaciones de la periferia a través de cambios en sus estructuras productivas, obligando a las naciones periféricas a profundizar la sustitución de importaciones. Los intereses económicos, estratégicos, ideológicos y políticos de los grupos dominantes del centro se articulan con los intereses de los grupos preponderantes en la periferia, relaciones que juegan un papel central dentro del proceso previamente descrito (Prebisch, 1981).

Como ya se ha mencionado, en el proceso de configuración de los países del centro y la periferia, la técnica juega un rol fundamental. Cuando esta es incorporada en los países del centro, genera una mutación en las estructuras sociales de estos países así como en los de la periferia. Sin embargo, al penetrar la técnica con retraso en los países de la periferia, las relaciones entre los países céntricos y periféricos se ven modificadas (Ibíd.).

1.3.1.3. Condiciones estructurales internas

En cuanto a la estructura social de la periferia, esta suele ser penetrada de forma limitada por la dinámica del centro. A la periferia se propagan e irradian las técnicas, formas de

consumo, instituciones e ideologías que se gestan en el centro. Lo anterior se traduce en un desarrollo imitativo por parte de la periferia, el cual se desenvuelve con rezagos en una estructura social que presenta grandes disparidades en relación a la estructura desarrollada de los centros.

Es la acumulación de capital, tanto física como de formación humana, la que permite la penetración de la técnica. En la medida en la que se desenvuelve la transformación técnica, se dan procesos de mutación en las estructuras parciales (estructura técnica, productiva y ocupacional, estructura de poder y estructura distributiva) vinculadas entre sí por estrechas relaciones de interdependencia, lo cual, en última instancia, genera un proceso de mutación en la estructura social (Prebisch, 1981).

En cuanto a la estructura técnica, la incorporación de mejoras en la capacidad técnica incorpora capas sucesivas de creciente productividad y eficacia, las cuales se superponen a las capas predecesoras de menor productividad y eficacia. Esto conlleva a que, dentro de las estructuras técnicas, persistan capas semi-capitalistas; es decir, heterogeneidad productiva. La mutación de una estructura técnica a una superior se acompaña de un proceso similar en la estructura ocupacional. Esto es reflejado en la absorción de fuerza de trabajo que se encontraba en capas precedentes por parte de las capas técnicas superiores (Ibíd.).

Un fenómeno contrario ocurre en la estructura de distribución del ingreso, el cual no evoluciona de forma coherente con los cambios en la estructura técnica y ocupacional. Lo anterior se explica a través de la competencia regresiva de la fuerza de trabajo que se encuentra en capas de menor productividad o desempleada, por lo que los frutos de la productividad se transfieren principalmente a los estratos sociales superiores, quienes, por su poder social, han podido adquirir las calificaciones cada vez mayores exigidas por la técnica. El compartimiento del fruto del progreso técnico es, pues, tanto más débil cuanto más se desciende en la estructura social. El hecho que una masa considerable de trabajadores se concentre en las capas técnicas de menor productividad será un obstáculo considerable al aumento de las remuneraciones en correlación con el incremento de la productividad (Ibíd.).

Di Filippo (2009), en relación a la distribución del ingreso, plantea que se deben considerar tres influencias estructurales. En primer lugar, la distribución del ingreso se encuentra asociada con la posición de poder productivo e institucional de los dueños de los factores primarios de producción. En segundo lugar, la distribución del ingreso entre las familias se

encuentra ligado directamente al primer factor, los cuales afectan directamente la demanda agregada de bienes, el ahorro y la inversión. Un tercer factor es el papel del Estado como formulador de las “reglas del juego oficiales” en las sociedades capitalistas avanzadas.

La parte del fruto de la productividad que no es transferida a la fuerza de trabajo determina el surgimiento del excedente estructural. Este se define como el fruto de la creciente productividad que, al no haber sido transferido a la fuerza de trabajo en el juego del mercado, tiende a quedar en posesión de los propietarios de los medios de producción, además de la remuneración y ganancia empresarial en virtud de su capacidad, iniciativa y dinamismo (Prebisch, 1981).

Las mutaciones en la estructura de poder, como resultado de la penetración de la técnica, se materializan en la ampliación de los estratos intermedios, los cuales, con el avance del proceso de democratización, acrecientan su poder sindical y político. El incremento de poder de los estratos intermedios paulatinamente se contrapone al poder económico de quienes se encuentran en los estratos superiores y quienes generalmente concentran la mayor parte de medios productivos. Son las relaciones de poder entre los estratos superiores e intermedios las que presionan a la mejor distribución de los frutos del incremento de la productividad.

Por tanto, la posición de poder que ejerzan los distintos actores sociales dentro de la estructura económica, determinará sustancialmente su situación dentro de los regímenes productivos y de propiedad. En otras palabras, en un momento específico la existencia del mercado será el reflejo de las posiciones de poder que ostenten los diferentes actores sociales (personas naturales y organizaciones) con respecto a las distintas estructuras (económica, política, biológico-ambiental y cultural), lo cual evidencia el carácter multidimensional de esta corriente.

En este sentido, Di Filippo (2009) plantea que este poder de las personas naturales y organizaciones se considera estructurado si se encuentra incorporado en las expectativas recíprocas de comportamiento habitual en las interacciones sociales, incluidas las transacciones del mercado. La relevancia de estos estudios, es que la importancia del concepto de poder estructurado radica en que: “...en una aplicación exhaustiva de la visión sistémica de las sociedades humanas, se hace necesario ir desde los actores hacia la estructura de poder y luego desde la estructura de poder hacia los actores” (Bunge, 1999; citado en Di Filippo et al., 2009: 188).

1.3.1.4. Acción estatal

Tal como apunta CEPAL (1998), el principio normativo del estructuralismo es la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la concepción sobre el papel del Estado en la conducción del desarrollo ha evolucionado según las distintas etapas que giran en torno a las “ideas-fuerza” o “mensajes” transformadores.

Por tanto, la visión del estructuralismo sobre el papel que juega el Estado ha pasado por la conducción deliberada de los procesos de industrialización durante la década de los 50's. En un segundo momento, al Estado se le atribuyó la formulación y aplicación de reformas para viabilizar el desarrollo durante la década de los 60's, período en el que la industrialización se veía obstaculizada. Posteriormente, durante la década de 1970, se atribuyó al Estado la configuración de estilos de crecimiento económico que llevaran hacia la homogeneidad social, así como fortalecer las exportaciones industriales. La década de los 80's se caracterizó por la crisis de la deuda en los países de América Latina, por lo cual el Estado debía ser el responsable de llevar adelante procesos de renegociación de la deuda de los países. Finalmente, desde los 90's hasta la actualidad, el papel del Estado se centra en la ejecución de políticas que permitan fortalecer la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1998).

1.3.2. Neo-estructuralismo

Según CEPAL (1998), la liberación de marcos deductivos rígidos y esquemáticos que caracterizan al método estructuralista, ha permitido al estructuralismo adaptarse sin dificultad a la evolución de los acontecimientos, a través de revisiones continuas de sus interpretaciones, lo que no significa pérdida de consistencia analítica, teniendo en cuenta que la investigación estructuralista se somete a revisiones críticas basada en una visión introspectiva de sus propios desarrollos analíticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Bielschowsky (2009) plantea que, en el decenio de 1990, se adecuó el pensamiento estructuralista para adaptarlo al nuevo contexto de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación, en contextos de globalización e integración regional, dando paso al neo-estructuralismo. Sin embargo, la adecuación del pensamiento se realizó conservando los elementos centrales del enfoque

estructuralista inaugural y formulando estrategias y políticas alternativas en buena medida discrepantes con las de la agenda neoliberal, ya que, como plantea CEPAL (1998), lo que se va modificando es la historia real objeto de análisis, así como el contexto ideológico en que ésta se genera, obligando a matizar los énfasis y renovar las interpretaciones, adaptándose a los nuevos contextos históricos.

El neo-estructuralismo significó la flexibilización del concepto de políticas de desarrollo que acompañó al estructuralismo durante 40 años. Se realiza un análisis crítico de las reformas neoliberales, sin embargo, se admite la inevitabilidad del cambio en el marco regulatorio. Asimismo, se propone la revisión de la participación que debe tener el Estado en la conducción del desarrollo a través de sus instrumentos y mecanismos de intervención, aunque se sigue reconociendo su papel clave en la contribución a la agenda de desarrollo (Bielschowsky, 2009).

Por tanto, como parte de la estrategia de “Transformación Productiva con Equidad”, se plantea la necesidad de una mayor apertura comercial gradual y selectiva con el objetivo de lograr una competitividad auténtica, la cual se basa en el fortalecimiento de la capacidad productiva y de innovación. Se admite, además, el carácter sistémico de la competitividad, priorizando la creación de infraestructura física, formación de recursos humanos y políticas de innovación y progreso técnico. Se sostiene, además, que la equidad es un componente importante para elevar la competitividad y productividad. Por otra parte, se considera la institucionalidad y la democracia como vías para la materialización de la transformación productiva y social (Bielschowsky, 2009).

Durante el período 1998-2008, se incorporaron cinco novedades analíticas complementarias a la “Transformación Productiva con Equidad”. Bielschowsky (2009) enlista estas novedades como:

- Evaluación de los efectos de las reformas sobre la base de los resultados de los años noventa: a partir del enfoque neo-estructuralista se realizó un seguimiento y evaluación crítico de los resultados de las reformas neoliberales.
- Agenda para la era global: ampliación del paradigma de la transformación productiva con equidad a fin de absorber el concepto de agenda global, incluyendo propuestas sobre las relaciones entre países a escala global, el papel crítico del espacio regional y las estrategias nacionales.

- Enfoque en materia de derechos, ciudadanía y cohesión social: se centra la atención en las dificultades para ejercer plenamente los derechos de ciudadanía, dejando de lado el análisis de conflictos entre las clases sociales, el cual ocupada un lugar destacado.
- Fusión de los enfoques estructuralista y *shumpeteriano*: esta fusión ha servido como un refinamiento analítico del neo-estructuralismo en el ámbito del desarrollo productivo y la inserción internacional.
- Políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera: plantea que la política macroeconómica debe apuntar a sus objetivos reales. Es decir, al ritmo y estabilidad del crecimiento económico y al pleno empleo, sin descuidar los logros en materia monetaria y fiscal.

1.3.3. Teoría convencional de crecimiento económico neoliberal: Modelo de Solow

Una de las principales preocupaciones en las últimas dos décadas a nivel económico ha girado en torno a cómo lograr crecimiento económico y desarrollo de las economías para así obtener un mayor nivel de bienestar en la población en general. El estudio de las teorías del crecimiento económico se realiza con el objetivo de definir la tendencia y características del crecimiento en el largo plazo, encontrando que uno de los modelos más representativos dentro de la postura neoclásica es el que desarrolló Robert Solow en la década de los 50's, teniendo como referencia al modelo de Harrod; no obstante, a diferencia de Harrod, Solow tomó una postura optimista.

La aplicabilidad del modelo y el principal interés para este estudio muestra que las principales fuentes de crecimiento económico son la intensificación de capital y el progreso tecnológico, siendo este último el realmente importante a largo plazo. Solow explica que al promoverse el progreso técnico habrá una transición de la economía hacia su estado estacionario, habiendo un punto de convergencia, en el cual las economías con menor nivel de capital crecerán a unas tasas mayores que las de las economías con un nivel superior de capital, llamada está la "hipótesis de divergencia". Ahora bien, la tasa de crecimiento de producción por trabajador dependerá únicamente de la tasa de crecimiento de progreso tecnológico (Galindo y Malgesini, 1994).

Otra aportación realizada por este modelo es la de determinar la distribución del ingreso cuando la economía todavía no ha llegado al estado estacionario, teniendo en cuenta que se acepta remuneración de factores de acuerdo a su productividad marginal, obteniéndose como resultado que, en cuanto a la distribución del ingreso, la rentabilidad del capital debe aumentar, mientras que la del factor trabajo se debe pagar por debajo de lo que se pagaría cuando la economía se encuentre en el estado estacionario. Pero si se logra el nivel suficiente por parte del rendimiento del capital para que el pleno empleo sea instalado, todo el excedente de la productividad irá al factor trabajo (Jones, 1988).

A pesar de las contribuciones realizadas por Solow, este no ha quedado exento de críticas y señalamientos de debilidades en el modelo. Por un lado, en un ámbito internacional, Solow señala que, con las preferencias de los agentes y con una tasa de crecimiento demográfico igual en términos de renta per cápita, los países más pobres alcanzarán a los países más ricos. Pero, comparando esto con la realidad, se da todo lo contrario, desmintiéndose la predicción de Solow debido a que cada vez se agudizan más las diferencias entre los países desarrollados con los subdesarrollados. En cuanto a esto, se pueden encontrar tres deficiencias: la primera es que Solow subestima las discrepancias entre países respecto al ingreso per cápita; la segunda es que sobreestima la tasa de convergencia a largo plazo y la última es que exagera en los rendimientos de capital en los países ricos y pobres en capital (Gutiérrez et al., 2004).

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, uno de los factores importantes era el avance tecnológico para la tasa de crecimiento per cápita. Pero, dados los supuestos del modelo, el progreso tecnológico es exógeno, representando que el cambio tecnológico en las empresas es un bien libre que está al alcance de cualquiera de ellas, por lo que no les es necesario realizar inversión en investigación y desarrollo. Además, no se encuentran en la capacidad de hacerla, ya que, si se ubica bajo los supuestos que se remuneran los factores de producción de acuerdo a su productividad, el producto se agotará, imposibilitando el alcance de realizar inversión en investigación y desarrollo (Ibíd.).

1.4. Enfoques de competitividad

Otro modo de aclarar la diferenciación entre el enfoque neoliberal y post-neoliberal en su formulación teórica y práctica es mediante los enfoques de competitividad. En primer lugar, se realizará una revisión del enfoque neoliberal de competitividad, tanto del enfoque

tradicional como del enfoque más reciente de Michael Porter y, posteriormente, se procederá a explicar un nuevo enfoque sustentable de la competitividad que pretende representar una ruptura con los planteamientos neoliberales al incluir un enfoque de desarrollo humano.

1.4.1. Enfoque neoliberal de competitividad

El término competitividad, en su forma más común, se refiere a la medida en la cual una nación, en condiciones de libre mercado, se encuentra en la capacidad de fijar los precios de los bienes y servicios producidos localmente para competir en los mercados internacionales. Dicho de otra forma, un país es competitivo cuando los precios de sus productos y los costos salariales y de insumos que inciden sobre ellos en los mercados mundiales son relativamente menores a los de los demás países competidores (Warner, 2006).

De forma general, la definición anterior del término sigue aplicándose de igual manera en la actualidad; sin embargo, durante los años 80 y 90, con la instauración del neoliberalismo como pensamiento económico hegemónico, la competitividad empieza a contener una mayor gama de aspectos, tales como la globalización económica, innovaciones tecnológicas, un menor protagonismo del Estado en la economía, etc. Esto se debe a que, con una mayor liberalización de los mercados, se experimentó un incremento del comercio internacional y, con ello, su impacto en el crecimiento de las economías mundiales, consolidándose un enfoque neoliberal tradicional de la competitividad (Ibíd.).

Paralelamente, durante esas dos décadas, se percibió un desempeño insuficiente del comercio internacional. En las economías desarrolladas, el comercio de productos manufacturados se encontraba dentro de una tendencia decreciente, mientras que en los países en desarrollo el panorama se tornaba aún más desalentador, por lo tanto en estos dos segmentos de nación, la percepción de una crisis fue lo suficientemente extendida, despertando un interés aún mayor en la competitividad de las exportaciones (Ibíd.).

Bajo este contexto, según Warner (2006), la solución al problema de mejorar la competitividad se encuentra enmarcada en un amplio debate. Durante las últimas décadas, el enfoque predominante de la competitividad ha estado conducido por las ideas de la visión neoliberal tradicional, que mantiene las percepciones convencionales de competitividad internacional, en el cual se plantea la necesidad de mejorar la competitividad de una nación, objetivo que sería alcanzado disminuyéndose los costos laborales unitarios (costo por trabajador), que implica mano de obra relativamente más barata y poco calificada, insumos y

factores de bajo costo, así como la pérdida del valor nominal de la moneda local frente las divisas extranjeras (devaluación), para abaratar el precio de los bienes y servicios de exportación y volverlas más atractivas y competitivas en los mercados mundiales por la vía de los precios.

Complementariamente, este enfoque neoliberal tradicional también asigna un papel fundamental a la globalización económica, la cual incluye innovaciones tecnológicas que se transfieren y mejoran internacionalmente, lo cual implica la incorporación de nuevas y mejores tecnologías y métodos innovadores dentro del proceso de producción como una forma de disminuir los costos laborales unitarios, minimizar los costos de producción, aumentar la productividad y, consecuentemente, abaratar el precio de los productos transables. Otro elemento que se incorpora en un contexto de globalización son los Tratados de Libre Comercio (TLC), que permiten eliminar las barreras comerciales entre países, tales como aranceles y restricciones cuantitativas al comercio y, de esa manera, impulsar el comercio internacional, apoyados con políticas de liberalización que otorguen una mayor libertad económica a los mercados tanto locales como internacionales.

Sin embargo, dentro del enfoque neoliberal, una nueva percepción de competitividad ha ganado fuerza a partir de las críticas al enfoque tradicional. Esta definición de competitividad y sus implicaciones dentro del abordaje convencional constituye un juego de suma cero, es decir, que lo que representa una ganancia para una nación se traduce en una pérdida para otra, además de perjudicar el nivel de salarios y el valor nominal de las divisas (Porter, 2005).

Según Porter (2005), el enfoque tradicional de competitividad constituye una visión defectuosa, que perjudica el progreso económico nacional. Ante esta problemática, propone una nueva percepción de la competitividad enmarcado dentro del enfoque neoliberal basado en la productividad y ventajas competitivas, el cual se denomina comúnmente como enfoque real de la competitividad.

La competitividad está estrechamente ligada con una utilización eficiente de los recursos: la productividad con la cual una nación dispone de sus recursos económicos, naturales y humanos, misma que depende del valor de los bienes y servicios de un país, determinados por los precios de compra en los mercados mundiales y la eficiencia con la que se producen. En otras palabras, la competencia se mide en base a la productividad (Ibíd.).

Por tanto, la competitividad no se ve principalmente impulsada por los bajos costos de los insumos y mano de obra barata y poco calificada, sino que es propiciada por las ventajas competitivas, que consisten en la introducción de procesos únicos y diferenciados que surgen a partir de una mayor capacitación de los trabajadores y mayor innovación tecnológica, con el objetivo de incrementar la productividad en el uso de los factores productivos.

Desde este enfoque, la productividad logra que la competitividad sea sostenible, en el sentido que permite a una nación lograr altos niveles de vida, mantener altos salarios y una rentabilidad de capital atractiva. En este sentido, lo fundamental no son las exportaciones o si la empresa es local o extranjera, sino que es el tipo y la productividad de las actividades dentro de un país (Ibíd.).

No obstante, este enfoque supone que las empresas generadoras de competitividad dentro de las economías que se vuelvan más productivas, serán aquellas que prosperarán. Por tanto, esto supone una visión predatoria de la competencia en cuanto a las empresas más pequeñas, las cuales suelen ser empresas locales emergentes. Por este motivo, estas se encuentran en una clara desventaja frente a la gran empresa y las empresas transnacionales, pareciendo no tener más opción que fracasar. Es por esto que resulta necesario considerar un enfoque más inclusivo, con más participación de las comunidades dentro de la región y con un enfoque que no priorice la competitividad por encima del desarrollo humano.

1.4.2. Enfoque sustentable de la competitividad

Este enfoque emergente de la competitividad pone de manifiesto la discusión de la crisis económica internacional, social y financiera, exponiendo que estos efectos son consecuencia de un enfoque neoliberal predatorio que no muestra mesura al uso de sus medios para alcanzar mayores niveles de competitividad.

Bajo esta nueva percepción, el desarrollo humano como factor de competitividad posee un enorme aporte potencial, por medio de una conexión retroalimentaria entre objetivos económicos, sociales y medioambientales para propiciar el desarrollo, tanto humano como económico, así como la diferenciación y especialización dentro de los territorios (Canzanelli, 2009).

Según Canzanelli (2009), la competitividad sustentable reconoce la existencia del mercado como ente facilitador de los intercambios a nivel local y mundial. El propósito principal bajo este enfoque es reformular la noción básica de competición para convertirlo en un concepto que implique que su funcionalidad no se limite estrictamente al ámbito económico bajo una racionalidad de costo-beneficio, sino que, a su vez, coexista con el sistema social, educativo y medioambiental.

La principal razón del planteamiento anterior es que resulta difícil lograr incrementos en la productividad si, dentro de los territorios, no se dispone de un apropiado sistema de salud y educación. Esto dificulta la competitividad ya que no se puede concebir el hecho de lograr altas tasas de productividad si, territorialmente, no se dispone de elementos que propicien un bienestar social, como lo son la salud, educación y condiciones medioambientales propicias.

Adicionalmente, se plantea la importancia de la especialización dentro de los territorios de una nación, en base al enfoque de ventajas competitivas, pero con un enfoque orientado al desarrollo humano sostenible. Esto se logra incorporando el concepto de competencia cooperativa, que permite dar prioridad a la valorización de los recursos que pueden generar una competitividad sostenible, lo cual se logra mediante la responsabilidad del colectivo social local en forma de cooperativas que monitoreen las condiciones del entorno, bajo el cual se realice la producción, brinden asistencia técnica y faciliten la comercialización, generando una visión unificada de los territorios que posibilite la existencia de equidad social, el respeto y promoción de los valores culturales y la preservación del medio ambiente (Canzanelli, 2009).

1.5. Estrategias de desarrollo productivo

El desarrollo productivo consiste en la capacidad de desarrollar y mejorar el desempeño, la calidad y la eficacia de las capacidades productivas o la productividad dentro de un proceso de producción. Puede ser el resultado de la capacidad de las fuerzas productivas, es decir, los trabajadores y/o la incorporación de innovaciones tecnológicas.

Su consecución guarda una estrecha relación con el enfoque desde el cual se aborde. En el caso de un enfoque de derechos humanos, el desarrollo productivo está sujeto a estrategias como la elaboración de políticas que brinden a los trabajadores mayores niveles de escolaridad o mejores condiciones de vida para solventar sus necesidades. Sin embargo,

desde un enfoque neoliberal, el desarrollo productivo es un subproducto del crecimiento económico, donde la estrategia principal es mejorar la atracción y aplicación de las innovaciones tecnológicas.

1.5.1. Enfoque Neoliberal

Las políticas de desarrollo productivo son aquellas que tienen por objetivo fortalecer la estructura productiva de un país. Dentro de un enfoque neoliberal, se incluye cualquier estrategia, programa o política que esté direccionada a mejorar el crecimiento y la competitividad de los sectores dentro de una economía. Su objetivo, en última instancia, es favorecer las condiciones que permitan un mayor crecimiento económico y competitividad a nivel nacional. Además, dichas políticas pueden estar dirigidas a productos, servicios, y/o empresas específicas, sin necesariamente abarcar toda la industria. Para lograr todo lo anterior, estas políticas y estrategias se enfocan generalmente en elementos directamente relacionados con la producción, como las innovaciones tecnológicas y la inversión, donde el fin último de estas es el crecimiento económico (Melo y Rodríguez, 2006).

Con la liberalización de las economías y las reformas estructurales que permitieron transitar al neoliberalismo, la premisa principal de la elaboración de estrategias de desarrollo productivo, era la de favorecer a las fuerzas del mercado. De esa manera se lograría que estas fuerzas, de manera automática, dirigieran la economía hacia un estado de asignación óptima de los recursos. Por lo tanto, las políticas de desarrollo productivo neoliberales, incluyeron un conjunto de elementos, tales como: políticas comerciales, enfocadas en la promoción de las exportaciones, de atracción de inversiones, dirigidas a incrementar la inversión extranjera, y tecnológicas, que fomentarían nuevas técnicas de producción más eficientes (Ibíd.).

Según Ocampo (2011), como resultado de lo anterior, el desarrollo productivo no está sujeto a políticas que busquen incrementar la productividad *per sé*, sino a generar las condiciones que propicien el crecimiento económico, ya que el desarrollo productivo es considerado como una consecuencia implícita del crecimiento, donde las innovaciones tecnológicas son su principal promotor, encontrándose en coherencia con los planteamientos de Solow, donde el generador principal del crecimiento, a largo plazo, es el progreso tecnológico y las innovaciones. Sin embargo, dentro del neoliberalismo existen otras posturas, donde las estrategias de desarrollo productivo buscan generar productividad en aras del crecimiento

económico, como lo son la apuesta a industrias con ventajas comparativas reveladas que apuntalen el crecimiento económico.

En los países desarrollados, el motor de crecimiento económico es el cambio tecnológico, debido a que esta representa una actividad altamente concentradora que, a la vez, profundiza el patrón centro-periferia. En el caso de los países en desarrollo, el crecimiento económico está sujeto a la capacidad de asimilar, con rezago, el cambio tecnológico. Lo anterior implica un proceso activo de atracción de industrias donde, por medio de las políticas de atracción de inversión, se busca que las empresas extranjeras con alto contenido de capacidades tecnológicas inviertan y se establezcan en los países en desarrollo y de esa forma lograr la transferencia de innovaciones de tecnología, generando nuevas actividades de producción, logrando desarrollo productivo (Ocampo, 2011).

En este contexto, la búsqueda del crecimiento económico también guarda una estrecha correlación con la competitividad y el análisis estratégico de las empresas que componen los sectores de las industrias nacionales. Por tal motivo, se considera importante disponer de información oportuna que posibilite la toma de decisiones acertadas en cuanto a la inversión, producción, precios, empleo, utilidades, actividades estratégicas y situación en general de las empresas. De esta manera, se facilita formular estrategias para generar una mayor rentabilidad a nivel local y más capacidad competitiva a nivel internacional, impulsando el crecimiento económico y, a la vez, generando condiciones favorables para la atracción de inversión extranjera y la transferencia de tecnología y, como consecuencia, desarrollo productivo.

1.4.1.1. Instrumentos de desarrollo productivo

1.4.1.1.1. Cadenas de valor y clusters

Según Porter (1991), para lograr un crecimiento sostenido de la productividad, se requiere que una economía se supere constantemente. Esto implica que las empresas nacionales deben desarrollar las capacidades necesarias para competir en nuevos mercados, siendo necesaria la aplicación de innovaciones tecnológicas que permitan nuevos métodos de producción más competitivos, que logren destacar a una nación en los mercados internacionales.

Ante esto, una nación tiene la responsabilidad de desarrollar un ambiente propicio que apoye el mejoramiento de las industrias y la innovación. Por tanto, se requiere de una economía dinámica que pueda absorber las nuevas formas de competir y, así, crear las condiciones para que las empresas logren tener ventajas competitivas; es decir, la generación de productos diferenciados de alto valor agregado, con menores costos relativos en las actividades que generan mayor valor. Al crearse este ambiente propicio, se fomenta la inversión extranjera directa y, de esta manera, se posibilita lograr una mayor acumulación de tecnologías (Ibíd.).

Para Porter (1990), las empresas representan un conjunto de actividades que se desempeñan para diseñar, producir, llevar al mercado, entregar y apoyar sus productos. Todas estas actividades pueden representarse por medio de la cadena de valor, la cual es, en esencia, una forma de análisis de una actividad empresarial por medio de la descomposición de las partes constitutivas de una empresa, buscando identificar las fuentes de ventajas competitivas internas, posibilitando en el agregado macroeconómico mayor rentabilidad, crecimiento económico y, en última instancia, desarrollo productivo.

El valor representa lo que los consumidores locales e internacionales están dispuestos a pagar por los productos de una empresa, siendo este los ingresos totales, que, a su vez, son el resultado del precio por unidad de los productos que se logran vender. La cadena de valor representa el valor total generado por una empresa (Porter, 1990).

Simultáneamente, Porter (1999) plantea la necesidad de la implementación de los clusters, los cuales son una concentración geográfica de empresas interconectadas, que se desenvuelven en un campo determinado y agrupan un amplio número de industrias clave para el fomento de la competencia. Incluyen, por ejemplo, proveedores de insumos de producción (componentes, maquinaria, etc.), y a proveedores de infraestructura especializada. Además, se extienden desde los canales de distribución de productos, hasta los fabricantes de productos complementarios. Dicho de otra manera, es un conglomerado de empresas interconectadas, que establecen una relación de cooperación y en las etapas del eslabonamiento de la producción.

En este sentido, las cadenas de valor y los clusters son elementos esenciales para competir. Por un lado, las cadenas de valor posibilitan identificar las fuentes de ventajas competitivas, generando la especialización de las empresas en aquello que son más eficientes. A su vez, su aplicación en los clusters permite incrementar la productividad, generar innovaciones y

estimular la atracción de nuevas empresas, posibilitando la generación de desarrollo productivo (Porter, 1999).

En la búsqueda de crecimiento económico y, como consecuencia, desarrollo productivo, los clusters generan un gran aporte en cuanto a innovación tecnológica se refiere. Esto es debido a que el conjunto de empresas tiene una fuente diversa de capacidades tecnológicas y una visión más amplia del mercado, en comparación con aquellas empresas que operan individualmente. Además, estos conglomerados ayudan a las empresas a anticiparse a la evolución de la tecnología, nuevos métodos de producción, y nuevos conceptos de servicio y marketing. Esto permite crear productos innovadores y diferenciados con menores costos, lo cual genera que una nación se vuelva más competitiva y, por tanto, se fomente el crecimiento económico (Ibíd.).

Por lo tanto, Porter (1999) concluye que los gobiernos tienen la responsabilidad de generar un clima que fomenten la productividad y el crecimiento económico por medio de las cadenas de valor y la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo de todos los clusters. Esto es debido a que estos ofrecen la posibilidad de incrementar la productividad y generar mayores salarios, favorecer las condiciones para atraer inversiones y nuevas tecnologías y, así, generar desarrollo productivo.

1.4.1.1.2. Encadenamientos Espacio de Productos (Product Space)

Recientemente, investigaciones han sugerido que el patrón de especialización y su evolución son determinantes para el crecimiento económico de un país; es decir, el tipo de producto que se comercializa. Es por esto que un grupo de trabajo de Harvard, liderado por Ricardo Hausmann, propuso un nuevo tipo de encadenamientos llamado “Espacio de Productos” (Product Space), mostrando que hay productos que están más cercanos o lejanos del Espacio de Productos del comercio internacional (Brunini et al., 2013).

Según el Espacio de Productos, los factores e insumos que son usados en una rama productiva son siempre específicos. Por tanto, este tipo de factores no pueden ser usados en otro tipo de actividades, dado que, si se usaran, se tendría una menor productividad pero sí se pueden adaptar a otro tipo de ramas que estén relacionados con el Espacio de Productos. De esta forma, la disposición de innovar y diversificar dependerá de las actividades que se

encuentren más cercanas, de manera que, dependiendo de la densidad de las actividades productivas cercanas, habrá una mayor posibilidad para una diversificación productiva. Sin embargo, la fuente de la cercanía provendrá de las capacidades tecnológicas necesarias para su producción, implicando que las capacidades tecnológicas permitirán la elaboración de un conjunto de bienes más amplio que otras, teniendo entonces que los productos más sofisticados son más densos que los menos sofisticados. Cabe aclarar que, cuando se habla de densidad, se hace referencia al símil de las partes más o menos densas de un bosque (Hidalgo et al., 2007).

Existen dos factores esenciales para toda política de desarrollo productivo: las innovaciones y las complementariedades. La interrelación entre estas dos hace que se produzcan externalidades, que a su vez generan dos fallas de mercado. La primera hace referencia a fallas de coordinación, donde el principal problema son las fallas de conexión entre sectores; es decir, que los agentes económicos, al tomar distintas decisiones de inversión, provocarán que esta no pueda llevarse a cabo en cantidades subóptimas. La segunda falla tiene que ver con la difusión de información, esto debido a que la adquisición de información resulta costosa para el agente que la obtiene, pero puede generar beneficios para el resto de agentes, haciendo que la inversión en adquirir información sea subóptima (Ibíd.).

En conclusión, para lograr un desarrollo productivo según este tipo de encadenamiento, es necesario que los países tengan un alto contenido tecnológico debido a que, de este modo, puede haber mayor cantidad de productos sofisticados exportables, logrando que las industrias productivas sean cada vez más cercanas para poder innovarse y diversificarse, de manera que ramas relacionadas pueden utilizar factores productivos entre sí. Aparte de esto, se hace necesario que haya estabilidad en los procesos de desarrollo y especialización productiva.

1.4.2. Enfoque de desarrollo productivo del Estructuralismo

Como ya se ha mencionado, la reflexión crítica basada en una visión introspectiva de los desarrollos analíticos del estructuralismo ha permitido que la posición de esta corriente teórica se haya adaptado con facilidad a la evolución de los acontecimientos y, por tanto, sus concepciones acerca de la forma e instrumentos que deben utilizarse en aras de lograr el desarrollo productivo dentro de la región latinoamericana, adaptado a cada contexto histórico.

Sin embargo, CEPAL (1998) señala que el enfoque metodológico es el mismo, independientemente el número de etapas en que pueda subdividirse. Por tanto, siendo que lo que se modifica es la historia real objeto de análisis, así como el contexto ideológico en que esta se genera, se puede afirmar que existe una concepción central sobre el desarrollo productivo, basada en el enfoque metodológico “histórico-estructural” y sobre el cual han girado el resto de enfoques que han sido adaptados a los distintos contextos históricos atravesados por las economías latinoamericanas.

1.4.2.1. Progreso técnico, innovación y cambio estructural

Como ya se ha mencionado previamente, para los estructuralistas, el progreso técnico juega un papel determinante dentro del proceso de conformación de los polos “Centro-Periferia” y, por tanto, del desarrollo/subdesarrollo de las naciones. El problema principal radica en las diferencias de propagación del progreso técnico dentro de cada uno de los polos y sus efectos sobre las estructuras. En el caso de los países del centro, el progreso técnico se concentra en estos y se difunde a todos los sectores económicos en períodos de tiempo relativamente cortos, lo cual permite una mejor distribución de los ingresos, reteniendo los efectos del progreso técnico.

En el caso de los países periféricos, el progreso técnico es difundido lentamente desde el centro, con el agravante que tiende a centrarse en los sectores primario-exportadores y las actividades ligadas a la exportación. Esto genera que sectores con altos niveles de productividad coexistan con sectores rezagados en la penetración de la técnica y bajos niveles de productividad del trabajo.

Según Pérez (2015; citado en CEPAL, 2015), la desigual distribución del progreso técnico no sólo conlleva a un deterioro de la relación de intercambio en detrimento de la periferia, sino además, dada la institucionalidad de estos, se constituye un obstáculo para la mejora de los ingresos reales y el nivel de vida de las poblaciones de la periferia.

Ante esto, la propuesta lanzada por el estructuralismo se enfoca en la necesidad de tecnificar los procesos de producción en los sectores primarios a la vez de incentivar un proceso de acumulación y mejoras tecnológicas en los sectores industriales, es decir, lograr generar un equilibrio dinámico entre ambos sectores que evite el deterioro de los precios de intercambio de ambos sectores. Por tanto, el cambio estructural o industrialización son

centrales para lograr captar los frutos del progreso técnico y elevar el nivel de vida de los pueblos. Además, este proceso permite la reducción de la vulnerabilidad al contexto externo en el largo plazo.

Por otra parte, la innovación juega un papel fundamental dentro del desarrollo productivo de los países latinoamericanos. Esta se entiende, según Di Filippo (2009), como el uso de la libertad humana a fin de interferir en el orden habitual de los procesos sociales humanos y recrearlos de manera irreversible. Además, el rasgo principal del proceso de innovación es la capacidad de otorgar poder a quienes lo controlan científicamente.

Según Pérez (2015; citado en CEPAL, 2015), innovación puede ser expresada a través de la potenciación de tres indicadores que son: Investigación y Desarrollo (I+D) como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el número de patentes por millones de habitantes, así como participaciones mayores de las industrias con altos niveles de ingeniería como porcentaje de la producción industrial nacional.

Cimoli y Porcile (2015; citado en CEPAL, 2015) resumen lo anterior expresando que para que un país logre una estructura productiva diversificada y con peso importante de sectores intensivos en conocimientos, debe ser capaz de aprender, ser un seguidor “eficiente” y evitar el aumento del rezago tecnológico.

1.4.2.2. Fundamentos de la transformación productiva con equidad

Como se ha apuntado previamente, el pensamiento estructuralista se ha adaptado a los acontecimientos históricos; sin embargo, un punto de inflexión se da en la década de los 90's. Esto se debe a la aceptación de la irreversibilidad de las reformas neoliberales llevadas a cabo, por lo que se plantea la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo productivo, social y de inserción internacional, gestándose la propuesta de “Transformación Productiva con Equidad”.

Entre los objetivos de desarrollo a largo plazo postulados por países de América y el Caribe, se encuentra el logro simultáneo del crecimiento económico y equidad social. Según CEPAL (1990), algunos de los rasgos estructurales de la región de mayor relevancia para el diseño de estrategias para una transformación productiva orientada al cumplimiento de los objetivos de crecimiento y de equidad son los siguientes:

- Ahorro interno y patrón de consumo: la región de América Latina y el Caribe, en relación con algunos países de Europa y Asia (con mayores niveles de dinamismo económico y equidad), presenta menores niveles de ahorro interno, niveles proporcionalmente más altos de endeudamiento y de inversión extranjera y una estructura de consumo y producción caracterizada por una mayor demanda de importaciones.
- Patrón de inserción externa: en comparación con países de Europa y Asia, la región posee una competitividad internacional de la producción más baja, así como asimetrías entre una estructura de importaciones casi idéntica a la de países industrializados y una estructura de exportaciones en donde el dinamismo y contenido tecnológico constituyen una proporción baja de la misma.
- Debilidad de incorporación de progreso técnico: la región se caracteriza por tener estructuras de producción y exportaciones con una menor ponderación en actividades de más alto contenido tecnológico; de igual forma, en investigación (sector empresarial), nivel educativo y productividad.
- Resistencia de los grupos de intereses: en América Latina y el Caribe, los intentos por modificar el patrón de desarrollo, la organización económica y las instituciones se han visto frenados por resistencias y oposición de los grupos de intereses que consideran que las propuestas de cambio podrían perjudicarlos.
- Insuficiencia dinámica para absorber el aumento de la población económicamente activa: la mayoría de países de la región están caracterizados por poseer elevadas tasas de expansión demográfica y, aún en periodos de crecimiento económico, han existido altos niveles de subempleo, marginalidad e incluso desocupación abierta; esto permite, en parte, explicar la desigualdad de la estructura productiva de esos países.

Son estos factores, pues, los que de cierta manera determinan la incapacidad de las economías de la región de lograr los objetivos de crecimiento y equidad encaminados hacia una transformación productiva. Y es en esta misma propuesta de transformación productiva donde hay que tomar en cuenta la relación entre *progreso técnico* y *competitividad*, ya que ambos tienen un papel protagónico en la propuesta de dicha transformación. En esta relación inciden directamente la estructura sectorial, el comportamiento de los agentes empresariales y la vinculación entre mercado interno y externo. La interacción entre estos

tres elementos configura el patrón productivo, por lo que la transformación productiva requiere de políticas que incidan en ellas y en sus vinculaciones recíprocas (CEPAL, 1990).

En la misma línea, cuando se habla de competitividad, se debe de tomar en cuenta dos nociones. La primera se refiere a que una economía puede considerarse como competitiva si, en un marco general de equilibrio macroeconómico, logra aumentar (o al menos sostener) su participación en los mercados internacionales, con un aumento simultáneo en el nivel de vida de la población. La segunda se refiere a que la economía será competitiva si se consigue al menos sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido. Al mismo tiempo, el lograr aumentar o mantener la competitividad supone la incorporación de progreso técnico. Básicamente, es lograr un constante desplazamiento de la frontera tecnológica mediante innovaciones destinadas a generar mayor rentabilidad, lo que aumenta la participación de las empresas en el mercado, generando una presión sobre sus competidores y obligándolos a imitar y en lo posible superar la innovación inicial (Ibíd.).

Ahora bien, según CEPAL (1990), la generación y adopción de progreso técnico al igual que el aumento de la competitividad constituyen *procesos de carácter sistémico*, refiriéndose a que el desempeño de la tecnología de las economías depende más de la existencia de un grupo de sinergias y externalidades de diverso tipo que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a cambios en el sistema de precios. Un fenómeno que subraya este carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad son los *contextos institucionales*, cuya importancia radica en explicar la capacidad de diferentes economías para superar rezagos tecnológicos, converger hacia mejores prácticas en diferentes industrias y tomar la delantera en industrias determinadas. Otro fenómeno se refiere a las *condiciones de interacción entre quienes realizan las innovaciones tecnológicas y los usuarios*, que pueden resultar fundamentales para estimular o frenar la capacidad de adaptación y aprendizaje de las empresas dentro de un contexto donde la información es costosa e imperfecta, dado que a medida que la tecnología se estandariza y tiende a modificarse lentamente es menos costoso trasladar información a distancias más grandes (geográfica y culturalmente hablando).

La capacidad de los países para poder penetrar en los mercados internacionales dependerá, pues, de la posibilidad de los mismos para seguir las tendencias tecnológicas internacionales; esto exige absorber progreso técnico y lograr innovación, de modo que, para mantenerse en ellos, es necesaria la agregación de valor intelectual a los bienes y servicios

exportados. Esto implica lograr un aumento sostenido de la calificación de la fuerza de trabajo y fortalecer la base empresarial interna, incluyendo las diferentes modalidades de vinculación con las fuentes de inversión extranjera (CEPAL, 1990).

Hay que tomar en cuenta que no todo auge exportador conduce al mejoramiento de la equidad y que, si no existe un vínculo positivo entre equidad y competitividad, esto tarde o temprano terminará repercutiendo en el crecimiento económico. Adicionalmente, si los recursos generados en la fase inicial del auge exportador se destinasen al exterior o al consumo en lugar de orientarlos hacia la incorporación de progreso técnico vía inversión, tanto la equidad como la competitividad se verían comprometidas, deteriorándose a causa de la pérdida de importancia del costo de la mano de obra como fuente de competitividad en los procesos productivos dentro de la economía (Ibíd.).

Algunos dilemas de la transformación productiva

En la mayoría de los países de América Latina, la orientación preferente del sector manufacturero hacia el mercado interno, inducida por la estrategia de sustitución de importaciones, ayudó al surgimiento de una base empresarial e institucional. Sin embargo, esta orientación desalentó la incorporación y expansión del progreso técnico como variable relevante en el desempeño económico de las empresas. La combinación de aranceles bajos y desiguales con restricciones a la importación de bienes manufacturados y con tipos de cambio real relativamente bajos generó un fuerte sesgo antiexportador, limitando tanto el crecimiento de las ventas externas como su diversificación. Al convertirse el sector industrial en líder del crecimiento, no fue de extrañarse que mientras más rápido creciera la economía, más rápido crecería la demanda de importaciones (CEPAL, 1990).

Tal como menciona CEPAL (1990), a partir de la interrogante respecto al grado de apertura comercial que es eficaz para llegar a obtener una estructura productiva competitiva, el debate se ha centrado en temas como la rapidez e intensidad que deben tener el proceso de apertura política comercial, los instrumentos de política comercial que deben utilizarse para la regulación del comercio exterior y las medidas que han de tomarse para facilitar el ajuste del sector productivo. A raíz de esto se pueden resaltar dos puntos:

- Es posible que una política basada en la reducción de aranceles y restricciones cuantitativas se lleve a cabo al mismo tiempo que se mantenga (o incluso aumente) el rol del Estado en apoyo a la transformación y/o a la equidad. De esta forma, la

liberalización comercial es compatible con diversos grados de intervención estatal en el propio sector del comercio exterior.

- No existe una fórmula única para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el comercio exterior. No obstante, para lograr una inserción adecuada en la economía mundial, el nivel de protección brindada a las actividades exportadoras debe ser similar al que beneficia a los sectores que sustituyen importaciones, al igual que las empresas deben poder adquirir los bienes de capital e insumos que utilizan a los precios similares a los internacionales para que las exportaciones se amplíen y diversifiquen de manera rápida y sostenida.

Sin embargo, los beneficios de la apertura comercial se manifiestan de manera más lenta y pueden favorecer a sectores o grupos más amplios. Una consecuencia relativamente inmediata de dicha apertura es la caída de la producción y el empleo y la generación de capacidad ociosa en las actividades que antes contaban con alta protección; resulta, pues, más conveniente llevar a cabo una liberalización comercial de forma gradual. Con una liberalización rápida se pueden obtener ventajas en cuanto a credibilidad política y evitar el fortalecimiento de los grupos de interés que podrían detener el proceso de apertura pero, con una liberalización pausada, estas ventajas serían compensadas con costos menores en términos de desempleo y subempleo de fuerza de trabajo y subutilización del capital físico de actividades que contaban con mayor protección (Ibíd.).

Entre los factores que obligan a reexaminar las políticas que determinan el grado de articulación de las actividades basadas en recursos naturales y entre la agricultura y el sector manufacturero, CEPAL (1990) menciona dos problemas: por un lado, los efectos de la crisis del endeudamiento externo y, por otro lado, el deterioro de las rentas procedentes de los recursos naturales consecuencia de la caída de los precios relativos de los productos primarios, por el agotamiento o aumento de los costos de explotación de recursos no renovables y por el peso insostenible de la contribución a los sectores ineficientes sin posibilidades de ser competitivos.

Finalmente, el rol que el Estado debe asumir en el proceso de desarrollo se enfoca en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una propuesta de acuerdos encaminados a facilitar el proceso de desarrollo, así como asumir las responsabilidades resultantes del debate en donde se favorece a la transformación productiva y la equidad social. No obstante, el alcance que asuma ese papel deberá ser

resultado de la dinámica de la interacción entre agentes públicos y privados, y se deberá estar sujeto a la incertidumbre, propia de cualquier proceso de concertación y consulta. En este sentido, un objetivo de la transformación productiva podría radicar en inducir una eficiente interacción entre agentes públicos y agentes privados (Ibíd.).

CAPÍTULO II:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA
INSTAURACIÓN DEL NEOLIBERALISMO
COMO PARADIGMA HEGEMÓNICO EN LA
ESTRUCTURACIÓN DE POLÍTICAS DE
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO
PRODUCTIVO EN EL SALVADOR (1999-
2009)

2. CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTAURACIÓN DEL NEOLIBERALISMO COMO PARADIGMA HEGEMÓNICO EN LA ESTRUCTURACIÓN DE POLÍTICAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL SALVADOR (1999-2009)

En este segundo capítulo, se describirá cuál fue el enfoque dominante de desarrollo productivo en El Salvador durante los 20 años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y cómo este enfoque fue instaurado como visión hegemónica en el país. Por tanto, se realizará una recapitulación de los procesos que permitieron implementar la visión neoliberal como enfoque de desarrollo dominante, así como el enfoque que guiaría a los programas y políticas que se pretendieron implementar, específicamente los relacionados al desarrollo de los sectores productivos nacionales.

En un primer momento, se hará una breve revisión de los antecedentes históricos que permitieron la implementación del enfoque neoliberal en El Salvador, así como los principales programas que hicieron posible su instauración como enfoque hegemónico en la elaboración de planes y leyes nacionales durante el período de 1999-2009. Lo anterior se realizará mediante la revisión del programa de gobierno impulsado por Francisco Flores para el período presidencial 1999-2004, y el plan de gobierno de Elías Antonio Saca correspondiente al período 2004-2009. Finalmente, se evidenciará la hegemonía neoliberal existente en la aplicación de políticas y estrategias mediante el caso de la Microrregión de los Nonualcos impulsada a partir del año 2002.

2.1. Antecedentes históricos: implementación del Neoliberalismo en El Salvador

La historia económica de El Salvador ha estado caracterizada por la dependencia y, hasta cierto punto, la subordinación a la economía mundial. La estructura productiva del país ha estado determinada por y para el mercado internacional, reproduciendo un sistema económico volcado “hacia afuera”, débil e incapaz de brindar soluciones ante la profunda debilidad de su mercado interno.

Aún con la implementación del proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) en los años 70 no se logró desarrollar los mercados internos, por lo que el país continuó sufriendo una gran dependencia externa, al igual que una desestructuración del aparato productivo y altos niveles de concentración de riqueza y poder. Al finalizar la guerra con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se fue abriendo paso un proceso transitorio hacia la democracia, con la llegada al poder del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La nueva administración impulsó un conjunto de reformas económicas e institucionales que buscaban la mínima intervención del Estado por medio de la reducción de sus competencias en la actividad económica, conduciendo a procesos de privatización y desregulación a partir de 1989 (Moreno, 2004).

A partir de la década de los 90's, El Salvador atraviesa por un cambio en su modelo económico, pasando del modelo ISI a un modelo de apertura externa; es decir, un modelo neoliberal. Dicho modelo se estableció en el país bajo los lineamientos de los denominados "Programas de Estabilización Económica" (PEE) y los "Programas de Ajuste Estructural" (PAE), propuestos por algunos organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de tratar de corregir y reducir los principales desequilibrios macroeconómicos a nivel interno y externo y reasignar el rol del Estado en la economía, y así lograr mayores niveles de crecimiento económico.

2.1.1. Programa de Estabilización Económica (PEE)

Según Ochoa et al. (2000), los PEEs se concentran en cuatro esferas, que se detallan a continuación:

1. La política cambiaria: su objetivo era corregir la sobrevaloración de la moneda a través de la devaluación del tipo de cambio, considerada como el principal obstáculo para sanear la cuenta corriente. En el mejor de los casos, la elasticidad de las exportaciones netas debería de cerrar la brecha comercial, y en el peor de los casos, debería reducir el déficit comercial.
2. La política monetario-crediticia: esta política se diseña principalmente para controlar la inflación, por lo que se pretende reducir al mínimo los créditos dirigidos al gobierno sin buscar medidas para elevar el ahorro y convertirlo en inversiones e innovaciones productivas. De igual forma, el sector privado absorbe cantidades considerables del

crédito que hacen que el consumo se eleve por encima de la base de importaciones, la compra de bienes de capital sustitutivo de mano de obra cuando se encarece, entre otros. Estos aspectos desembocan en inflación, por lo que, para hacer frente a este problema, se debe establecer topes cuantitativos en la expansión del crédito y elevar las tasas de interés que permitan que las tasas reales sean positivas.

3. La política fiscal: para corregir problemas como el crecimiento de los gastos del gobierno que expulsan la inversión privada y elevan los créditos al sector público expandiendo la masa monetaria que a la larga expande la masa monetaria alentando la inflación, es necesario una reducción de gastos y el déficit fiscal, reducción de los subsidios a los precios de los consumidores y evitar el consumo excesivo de productos subsidiados.
4. La política salarial: los ajustes de salarios sin la necesaria correspondencia con los cambios de productividad generan espirales inflacionarias. Entre las medidas recomendadas para evitarlos se encuentran la eliminación de la indexación y, por ende, el exceso de demanda y ajustes en el ingreso, considerando las metas futuras del nivel de precios.

De manera general, todas estas medidas de políticas tienen como fin último generar estabilidad en lo que se refiere al ajuste de la balanza de pagos como en los problemas relacionados a la asignación de recursos y la inflación. Los mercados deben operar en competencia perfecta, lo que precisamente se busca con la estabilización económica.

2.1.2. Programa de Ajuste Estructural (PAE)

Los PAEs tienen como fin último la desregulación y apertura comercial de la economía, así como redefinir el papel del Estado, por medio de la privatización y focalización. Esta desregulación se consigue por medio de la eliminación de controles de precios, subsidios, regulaciones sobre inversiones y en el sistema financiero. Sintéticamente, los PAEs buscan lograr que las decisiones de inversión sean determinadas por el sector privado de acuerdo con la rentabilidad que señalan las ventajas comparativas, y no los subsidios ni el proteccionismo. Resulta necesario, pues, recalcar que los PAEs no fueron diseñados como programas estratégicos orientados al desarrollo, sino más bien fueron diseñados como un

conjunto de acciones orientadas a la estabilización y desregulación macroeconómica (Gigli, 1997).

Retomando la apertura comercial como uno de los principales fines de los PAEs, según Weinberg (1998), para que se dé una apertura de la economía, es necesario establecer un tipo de cambio de carácter competitivo para así poder atraer inversión, así como reducir aranceles e incentivar las exportaciones y la inversión extranjera. En cuanto al Estado, se debe reducir su tamaño y hacerlo más eficiente, en el sentido de lograr el impacto deseado con menos inversión de recursos. Esto solo se logra a través del redireccionamiento de los servicios de carácter social hacia sectores más específicos de la población; en otras palabras, focalizando a los grupos más vulnerables, así como dejar que el sector privado se encargue de aquellos sectores que pueden ser suministrados de formas más “eficiente”.

En El Salvador, ha sido el Banco Mundial el organismo que ha orientado y supervisado a los PAEs, con cierta ayuda del BID. Las instituciones financieras estimulan el ajuste vía préstamos de desembolso rápido que proveen fondos para solventar déficits en la balanza de pagos y cubrir los costos en moneda extranjera de las importaciones, posibilitando que la moneda local se libere y que permita conceder ingresos inmediatos al Gobierno. Como parte del PAE, el Gobierno está comprometido a impulsar una serie de políticas negociadas previamente con el Banco, cuyo cumplimiento es condición para el desembolso de los préstamos (Weinberg, 1998).

De acuerdo a Ochoa et al. (2000), a finales de la década de los 80's y principios de los 90's, en El Salvador se buscaba resolver, con la ayuda de los PAEs, los siguientes problemas:

- Alto déficit comercial
- Elevada inflación
- Producción estancada y desempleo
- Tasas de interés reales negativas
- Distorsión en los precios relativos internos y externos
- Banca nacionalizada insolvente
- Desempeño deficitario de las empresas autónomas

Para poder lidiar con estos problemas, se diseñó el “Plan de Desarrollo Económico-Social 1989-1994”, el cual buscaba establecer un sistema de economía social de mercado, enmarcar el papel del Estado a una función normativa, abrir la economía al exterior y alcanzar las condiciones para poder mantener un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo.

Para poder impulsar las políticas de ajuste estructural, el Banco Mundial le otorgó al país dos préstamos. El primer préstamo SAL-I, constatado para un periodo de dos años, estaba condicionado a aplicar medidas en las áreas comercial y cambiaria, de reformas al sector financiero, monetaria y de tasas de interés, reformas al sector agropecuario y para los sectores sociales. El segundo préstamo SAL-II que se obtuvo en agosto de 1993, buscaba consolidar y dar continuidad al proceso iniciado, pero concentrándose en las áreas de: reforma comercial, modernización del sector público, reforma del sector social y mitigación de la pobreza, reforma del sector financiero y reforma de la política ambiental. En este contexto, el gobierno inició negociaciones con el Banco Mundial para el diseño e implementación de ciertos programas, como por ejemplo el “Programa de Reformas e Inversión Sectorial Agrícola” (PRISA) aprobado en marzo de 1993 (Ochoa et al., 2000).

En cuanto a los problemas anteriormente expuestos, se establecieron tres políticas económicas básicas para resolverlos (Ibíd.):

1. Tipo de cambio flexible: se aplicó una política de tipo de cambio flexible entre 1989 a 1993, pero desde 1994 el sistema se transformó en un tipo de cambio fijo en $\text{¢}8.75$ por dólar. El mantenimiento de este tipo de cambio provocó que el Banco Central se viera forzado a realizar operaciones cambiarias de compra y venta de divisas.
2. Política monetaria: se incluyó la eliminación de los topes de cartera y la erradicación del financiamiento del Banco Central de Reserva (BCR) al sector público. Las operaciones de crédito al sector privado se trasladaron al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) desde agosto de 1994. Asimismo, se dieron políticas indirectas a través del encaje legal y las operaciones de mercado abierto, en donde el encaje para los depósitos en moneda local y extranjera se unificó desde finales de abril de 1995 y el encaje para créditos con el exterior se estableció en una tasa del 10%.
3. Política fiscal: se dieron políticas de reducción del gasto y reducción y/o eliminación de los impuestos que afectan la inversión y el fortalecimiento del impuesto al consumo. En julio de 1994 se aplicó un aumento al IVA del 10% al 13%.

Es así como el Estado salvadoreño, a la luz de los PAE-PEE, continuó con una serie de políticas económicas para incidir en la recuperación económica del país y lograr un proceso de crecimiento económico sostenido en el largo plazo, retomando el enfoque neoliberal como base para el desarrollo y puesta en marcha de las mismas, que continuarían por las próximas dos décadas.

2.2. Planes y leyes con enfoque neoliberal de crecimiento económico (1999-2009)

En este apartado se hará una revisión del Programa de Gobierno presentado en la gestión de Francisco Flores (1999-2004) y el Plan de Gobierno propuesto para la candidatura presidencial de Elías Antonio Saca (2004-2009)³, así como las diferentes leyes implementadas en cada período. Esto se hará con el propósito de evidenciar el grado de inserción del enfoque neoliberal como pensamiento hegemónico en la estructuración de la estrategia de desarrollo productivo y crecimiento económico. Posteriormente se describirá

2.2.1. Quinquenio 1999-2004

2.2.1.1. Programa de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza

En marzo de 1998, el candidato a la presidencia del partido ARENA, Francisco Flores, fue elegido como presidente de la República de El Salvador. En 1999, Flores elabora el Programa de Gobierno correspondiente a este periodo presidencial: “La Nueva Alianza”. En materia de desarrollo productivo, se tomarán en cuenta únicamente tres de los seis elementos o alianzas principales: Alianza por el Trabajo, Alianza Solidaria y Alianza por el Futuro (Gobierno de El Salvador, 1999).

Alianza por el Trabajo

La Alianza por el Trabajo es uno de los pilares fundamentales del “Programa de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza”, que tiene como finalidad la búsqueda de generar mejorías en la calidad de vida de los salvadoreños mediante las condiciones que fomenten la creación de

³ Dada la no disponibilidad de un documento oficial de gobierno del Programa de Gobierno (2004-2009), se trabajará con el Plan de Gobierno “País Seguro” propuesto para la campaña presidencial de Elías Antonio Saca.

más oportunidades de empleo e ingreso. Lo anterior se pretende lograr mediante la promoción de las actividades productivas y desarrollar una nueva cultura de trabajo (Ibíd.).

De acuerdo con Gobierno de El Salvador (1999), la Alianza por el Trabajo se desarrolla a partir de Áreas Estratégicas de Acción, cuyas cinco principales se listan a continuación:

1. Desarrollo de las Micro y Pequeña Empresa: la presencia de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) en la economía salvadoreña es de vital importancia para su desarrollo dado su potencial como generador de empleo y riqueza.
2. Desarrollo de las Exportaciones: el impulso de las exportaciones es considerado como uno de los principales promotores del crecimiento económico, por lo que es de gran importancia desarrollar y orientar la capacidad productiva nacional hacia los mercados mundiales, satisfaciendo las exigencias de competitividad que estos demandan.
3. Promoción y Atracción de Inversiones: el incremento de inversión extranjera representa importantes oportunidades de ampliación de recursos financieros y de capital, la generación masiva de empleos productivos, el incremento y diversificación de la producción, las exportaciones, la asimilación de conocimiento y tecnología y la generación de divisas.
4. Desarrollo de una Nueva Cultura de Trabajo: la Alianza contempla este elemento como una de las condiciones fundamentales para crear más empleos y transitar hacia la construcción de un nuevo modelo de relaciones laborales basadas en un marco de trabajo que permita una relación propicia entre empleados y empleadores.
5. Desarrollo y Fortalecimiento de Infraestructura Económica: para mejorar la productividad y competitividad de la economía salvadoreña, se necesita una sólida infraestructura económica que sirva como soporte a los esfuerzos orientados al incremento de la inversión, producción y exportaciones y creación de más empleos.

A continuación se presentan de forma detallada las Áreas Estratégicas, junto con las Líneas Estratégicas y Acciones Sustantivas más relevantes:

FIGURA 1. Áreas estratégicas de acción, líneas de estrategia y acciones sustantivas de la Alianza por el Trabajo en el Plan Nacional “Nueva Alianza”



LE 2.03. Promover la suscripción de acuerdos comerciales con países y bloques estratégicos que faciliten la penetración y ampliaciones de mercados

As 2.03.01. Acelerar la consolidación de Tratados de Libre Comercio con Chile y Panamá; y concluir exitosamente el proceso de negociación con México y Centro América

As 2.03.02. Explorar la potencialidad de nuevos frentes de negociación comercial con Canadá, la Unión Europea, la Comunidad Andina, Taiwán, y CARICOM

LE 3.03. Promover mecanismos de garantía y protección para las inversiones extranjeras en el país

As 3.03.01. Fortalecer los mecanismos de negociación con países-objetivo priorizados dentro de la estrategia nacional de promoción de inversiones

As 3.03.02. Ampliar la suscripción de Acuerdos de Promoción y Garantía Recíproca de Inversiones, con países-objetivo

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de El Salvador (1999)

Alianza Solidaria

El segundo elemento es la Alianza Solidaria, la cual tiene como propósito el progreso enfocado a las comunidades, efectuando sus accionares por medio de los gobiernos locales que conocen las prioridades de los ciudadanos y son capaces de impulsar soluciones y, a su vez, posibilitan el desarrollo de la responsabilidad social de los actores empresariales. Esta descentralización planteada permite que el gobierno nacional centre sus funciones políticas y estrategias en el desarrollo integral del país, posibilitando el incremento de las oportunidades de empleo mediante la creación de alianzas productivas, que lograrán, al mismo tiempo, la dinamización de la economía local y el acceso a mercados internacionales (Gobierno de El Salvador, 1999).

Por otra parte, para la formación de alianzas estratégicas, el país debe contar con una serie de servicios básicos e infraestructura que permita un mayor nivel de actividad económica. Dentro del rol subsidiario del Estado, una de las responsabilidades que recae sobre este es la facilitación de iguales oportunidades, como por ejemplo el desarrollo de oportunidades dirigida a la mujer con el objetivo de la consolidación de la familia (Ibíd.). En esta línea, la Alianza Solidaria plantea el logro del desarrollo de la población por medio de cuatro Áreas Estratégicas de Acción, cuyas Líneas Estratégicas y Acciones Sustantivas más relevantes se detallan en la siguiente figura:

FIGURA 2. Áreas estratégicas de acción, líneas de estrategia y acciones sustantivas de la Alianza Solidaria en el Plan Nacional “Nueva Alianza”

AE 1. Fomento a la participación local y Descentralización de la Gestión Gubernamental

LE 1.01. Fortalecer a los gobiernos locales en su rol de aliados claves de desarrollo nacional

- As 1.01.01.** Definir e implementar una política efectiva de Desarrollo Local, que tenga como ejes principales la descentralización y la participación ciudadana
- As 1.01.02.** Gestionar y canalizar recursos externos para el desarrollo local
- As 1.01.03.** Identificar y aprovechar la red institucional que opera a nivel local y fortalecer los comités intersectoriales para incorporar proyectos sociales

LE 1.02. Establecer mecanismos de comunicación para la coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales para facilitación del progreso

- As 1.02.01.** Impulsar la elaboración y presentación de planes locales participativos en concordancia con políticas nacionales
- As 1.02.02.** Analizar, redefinir y fortalecer una política que facilite la relación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales

AE 2. Generación de oportunidades para progresar

LE 2.01. Mejorar las oportunidades de empleo e ingreso a nivel local

- As 2.01.01.** Incentivar las innovaciones productivas locales y aprovechar el Fondo de Alianzas Productivas locales entre individuos o empresas de dos o más grupos
- As 2.01.02.** Impulsar la creación de espacios productivos participativos para interactuar e integrar acciones de tipo económico que incidan en el desarrollo de localidades (clúster) mediante la formulación y ejecución de proyectos de tipo productivos
- As 2.01.03.** Incrementar el acceso a microcrédito y formación vocacional en el nivel local para elevar las oportunidades de empleo e ingreso de las personas y familias

LE 2.02. Fortalecer el marco institucional de apoyo al desarrollo de la comunidad emigrante

- As 2.02.01.** Desarrollar mecanismos que permitan involucrar la participación de la población salvadoreña en el exterior en los programas e iniciativas de desarrollo local

AE 3. Acceso Efectivo a Servicios Básicos

LE 3.01 Promover inversión en vivienda priorizando la de interés social

- As 3.01.01.** Crear instrumentos para la operativización de la inversión de títulos hipotecarios para vivienda, en el exterior
- As 3.01.02.** Promover el desarrollo habitacional de manera integral y participativa, incorporando infraestructura social

LE 3.02. Promover la participación del nivel local en la construcción, rehabilitación

- As 3.02.01.** Propiciar mecanismos que faciliten la participación de las comunidades en la elaboración de los planes y ejecución de proyectos de infraestructura a nivel local
- As 3.02.02.** Transferir recursos del Gobierno Nacional a las municipalidades y otras entidades locales para infraestructura local en base a prioridades establecidas en planes nacionales de inversión y planes locales participativos

AE 4. Desarrollo Personal e Integración Familiar

LE 4.01. Fortalecer programas que posibiliten la inserción productiva y el desarrollo de la mujer

- As 4.01.01.** Apoyar programas de crédito, asistencia técnica y capacitación para mejorar la inserción productiva de la mujer.
- As 4.01.02.** Gestionar cooperación internacional para programas de reinserción de las mujeres repatriadas

LE 4.02. Promover la integración social, económica y familiar, así como la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad

- As 4.02.01.** Aprobar e implementar la Política de Equiparación de Oportunidades de las personas con Discapacidad y fortalecer su marco legal e

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de El Salvador (1999)

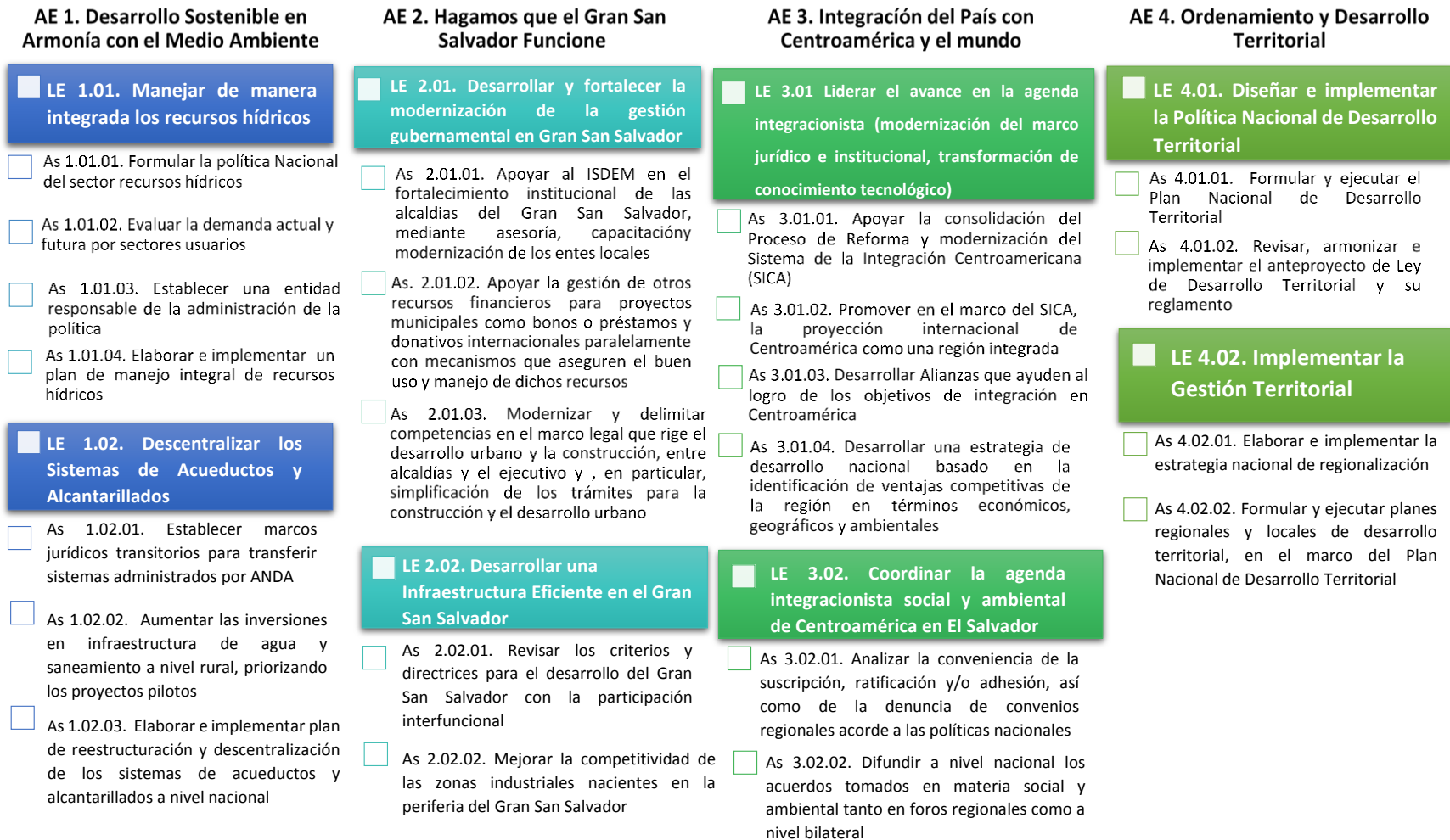
Alianza por el Futuro

Esta alianza tenía como propósito buscar asegurar que las generaciones futuras salvadoreñas hereden un país próspero y con un desarrollo sostenible y equilibrado entre los distintos sectores y regiones. Para lograr los propósitos de armonizar el desarrollo nacional con el medio ambiente, mejorar el funcionamiento del Gran San Salvador y la calidad de vida en las otras ciudades del país e integrar a El Salvador con Centroamérica y el resto del mundo, se propusieron cuatro áreas estratégicas (Gobierno de El Salvador, 1999) (véase la Figura 3 para algunas Líneas Estratégicas y Acciones Sustantivas de relevancia de esta alianza):

1. Desarrollo Sostenible en Armonía con el Medio Ambiente: dentro de esta área se planea, mediante la concertación con la empresa privada, la sociedad civil y los gobiernos locales, manejar de forma sostenible los recursos agua y suelo y la biodiversidad, prevenir la contaminación y modernizar la gestión ambiental.
2. Hagamos que el Gran San Salvador Funcione: mediante la concertación con los alcaldes, las empresas y la sociedad civil, se busca modernizar la gestión del Gran San Salvador con un programa de desarrollo institucional, volviéndolo más eficiente y competitivo con infraestructura moderna. También se busca mejorar la seguridad y equidad y lograr mayor armonía con el medio ambiente.
3. Integración del País con Centroamérica y el mundo: la integración con Centroamérica constituye un proceso prioritario e inevitable con El Salvador, ya que se considera un medio para superar el aislamiento y la pobreza e insertarse en el nuevo ordenamiento internacional, caracterizado por la globalización. Al estar integrado en un bloque regional se presentan mayores oportunidades y ventajas de negociación y cooperación frente a otras regiones del mundo. Para lograrlo, se dará prioridad a la modernización del marco jurídico e institucional para avanzar en la agenda integracionista social y ambiental de Centroamérica.
4. Ordenamiento y Desarrollo Territorial: este es esencial para lograr el desarrollo sostenible del país, por lo que es necesario contar con los instrumentos técnicos y la respectiva acción institucional, para así racionalizar y hacer más eficientes los procesos de ocupación y aprovechamiento del territorio y sus recursos en la búsqueda de la competitividad en actividades productivas, satisfacción de

necesidades sociales y protección y conservación de los recursos naturales, velando por las generaciones presentes y futuras del país.

FIGURA 3. Áreas estratégicas de acción, líneas de estrategia y acciones sustantivas de la Alianza por el Futuro en el Plan Nacional “Nueva Alianza”



LE 1.03. Reformar Institucionalmente al ANDA

- As 1.03.01. Reformar la ley de creación de ANDA
- As 1.03.02. Implementar el plan de reestructuración de ANDA
- As 1.03.03. Impulsar la transformación de ANDA a operador de sistemas

LE 2.03. Equidad y Seguridad

- As 2.03.01. Mejorar la seguridad ciudadana promoviendo la coordinación e integración de las acciones de la PNC, CAM y seguridad privada, y apoyando el fortalecimiento del sistema judicial
- As 2.03.02. Apoyar la elaboración de un plan de reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, en concertación con las Alcaldías y las comunidades
- As 2.03.03. Formular el Plan de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales para el Gran San Salvador

LE 3.03. Insertar de manera exitosa a El Salvador en el Contexto Mundial

- As 3.03.01. Identificar los espacios políticos, así como las oportunidades y los nichos más convenientes para El Salvador en el contexto mundial
- As 3.03.02. Desarrollar procesos de posicionamiento en los espacios estratégicos identificados

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de El Salvador (1999)

2.2.1.2. Marco Jurídico

2.2.1.2.1. Ley de Inversiones

Uno de los principales accionares que permitiría fomentar el desarrollo económico y social en el país, de acuerdo con la Alianza por el Trabajo, es impulsar la atracción de inversiones, en particular la inversión extranjera. Para ello, el Estado tiene el deber de promover el desarrollo económico y social por medio de incrementos en la productividad, permitiendo acrecentar las inversiones nacionales y extranjeras que destinen recursos a actividades productivas, posibilitando la promoción del empleo formal. Además, la atracción de inversión extranjera directa permitiría generar mayores contribuciones de capital extranjero, tecnología y nuevos procesos de producción, incrementando la eficiencia y productividad de los recursos (Diario Oficial, 1999, tomo 345, No. 210).

Para lograr lo anterior, primero se requirió establecer un marco jurídico que aportara mayor seguridad y previsibilidad a los inversionistas; fue necesario el diseño y la creación de una herramienta normativa encargada de promover las inversiones por medio de la facilitación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para invertir en el país, así como la reducción de la burocracia y trámites administrativos (Ibíd.).

Bajo estas consideraciones, se realizó la incorporación de una ley que tiene como objeto la promoción de las inversiones para fomentar el desarrollo económico y social, por lo que el 14 de octubre de 1999 se emite la “Ley de Inversiones”, publicada en el Diario Oficial el 11 de noviembre de ese mismo año. De acuerdo con el artículo 1 de dicha ley, se tiene que:

“La presente ley tiene por objeto 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)

Además, de acuerdo con el artículo 4 y 5, también se generarían simplificaciones de procedimientos legales, tanto para inversionistas nacionales como extranjeros, recibiendo un

trato igualitario y, por tanto, las inversiones y las sociedades mercantiles nacionales y extranjeras tendrían los mismos derechos y obligaciones que señala la ley (Ibíd.).

Complementariamente, se establece en el artículo 9 un apartado de compromisos y derechos para los inversionistas extranjeros, en el cual se garantiza la transferencia de los fondos de sus inversiones al exterior, tales como utilidades netas, dividendos, pagos al capital, intereses por préstamos, regalías, indemnizaciones, entre otros, sin demoras y con la convertibilidad previa en la moneda extranjera correspondiente (Ibíd.).

Por lo tanto, se esperaba que el incremento de la inversión extranjera directa se tradujera en el establecimiento de más empresas, permitiendo generar mejores y mayores puestos de trabajo. De la misma forma, también se pretendía incrementar la absorción de tecnología que conduciría a nuevos métodos de producción, incrementando la productividad, aumentando y diversificando la oferta exportadora y transformando a El Salvador en un país más competitivo en los mercados mundiales.

2.2.1.2.2. Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL)

De acuerdo con los pilares Alianza por el Futuro y Alianza Solidaria, resulta de gran importancia la obtención de fondos complementarios al presupuesto general de la nación para financiar proyectos de educación, alimentación, desarrollo comunitario y otros aspectos de índole social y económica a fin de disponer de una mayor cantidad y disponibilidad de recursos para realizar proyectos comunitarios en beneficio de la sociedad (Gobierno de El Salvador, 1999).

Con la emisión de la Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) el 24 de julio de 1997, el patrimonio obtenido por la venta de los activos de ANTEL debe mantenerse en el tiempo, a fin de ser utilizado en beneficio de varias generaciones de salvadoreños. Por tal motivo, fue conveniente la colocación de los fondos en concepto de inversión que garanticen la rentabilidad de los mismos y, de esa forma, utilizar sus rendimientos en atención a las necesidades de la sociedad (Diario Oficial, 1999, tomo 343, No. 90).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se volvió necesaria la creación de un fondo especial para administrar dichos fondos, por lo que, el 6 de mayo de 1999, se crea la “Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL” (FANTEL), publicada en el Diario Oficial el 18 de mayo del mismo año. El objeto de su creación se encuentra en el artículo 2 de esta ley:

“El fondo tiene por objeto financiar la ejecución de programas y proyectos inversión en materia de desarrollo económico y social; al igual que los gastos mínimos que se requieran para su administración y los aumentos del capital que correspondan a las acciones del Estado en la empresa Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V. (CTE.S.A. de C.V.), de acuerdo a lo establecido en el Art. 44 de la Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones” (Diario Oficial, 1999, tomo 343, No. 90: 2).

De acuerdo con el artículo 3, la administración de este fondo estaría a cargo de un Consejo de Administración integrado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía (MINEC), el Presidente del BCR y un miembro designado por la Comisión de Economía y la Comisión Social respectivamente (Ibíd.).

Del mismo modo, según el artículo 10, el fondo especial estaría compuesto por los rendimientos de los recursos provenientes de la privatización de ANTEL, las utilidades generadas por las acciones en propiedad del Estado, los recursos generados por las operaciones y proyectos financiados con el mismo fondo y todo tipo de ingreso a cualquier título legal (Ibíd.).

De acuerdo con el artículo 11 y 12, las áreas que deben ser financiadas por los rendimientos y administración del fondo y los respectivos porcentajes destinados a estas son: promoción del empleo (15%), alimentación escolar (20%), desarrollo artesanal (1.5%), desarrollo comunal (28.5%), becas de educación superior (20%), y desarrollo productivo y protección forestal (15%) (Ibíd.).

En conclusión, por medio de esta ley es posible la obtención de recursos adicionales con la finalidad de financiar y patrocinar proyectos de índole económica y social, lo que guardan coherencia con el Programa de Gobierno “La Nueva Alianza”, donde se destaca la importancia de la realización de proyectos en cada uno de las aéreas financiadas por el FANTEL, generando un entorno de estabilidad social y económica.

2.2.1.2.3. Ley de Integración Monetaria (LIM)

El Programa de Gobierno “La Nueva Alianza” plantea que un entorno económico estable es uno de los objetivos primordiales para acceder a mejoras en el ámbito laboral y económico. Por tanto, se vuelve prioridad mantener una inflación baja y estable, contribuyendo a mejorar el clima de negocios y la estabilidad económica nacional para el crecimiento del ahorro y la inversión, por lo que la consolidación de la estabilidad monetaria permitiría impulsar el desarrollo económico del país (Gobierno de El Salvador, 1999).

En congruencia con la necesidad de mantener una baja inflación, se consideró que el Estado debe orientar una política monetaria para promover el desarrollo social y económico. En este sentido, la Asamblea Legislativa sería la encargada de resolver la admisión y circulación de moneda extranjera en el país. Del mismo modo, se facilitaría la incorporación de El Salvador al proceso de integración económico mundial, promoviendo el intercambio comercial y financiero con el resto del mundo y la inversión extranjera (Diario Oficial, 2000, tomo 349, No. 241).

Bajo estos lineamientos, el 30 noviembre del año 2000 se emite la “Ley de Integración Monetaria” (LIM), recurso de ley mediante el cual se permitió la circulación de monedas extranjeras en el país y cuya publicación en el Diario Oficial se realizó el 22 de diciembre del mismo año. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley, se tiene que:

“El tipo de cambio entre el colón y el dólar de los Estados Unidos de América será fijo e inalterable a partir de la vigencia de esta ley, a razón de ocho colones setenta y cinco centavos por dólar de los Estados Unidos de América”. (Diario Oficial, 2000, tomo 349, No. 241: 36)

Desde ese momento, de acuerdo con el artículo 2 y 3, se permitiría la contratación de obligaciones monetarias expresadas en cualquier otra moneda de legal circulación en el extranjero. Además, el dólar tendría curso legal irrestricto, pudiendo pagar con dicha moneda cualquier transacción dentro del territorio nacional (Diario Oficial, 2000, tomo 349, No. 241).

Así, la introducción del dólar en El Salvador fue promovida por el Gobierno mediante la exposición de los beneficios esperados derivados de dicha ley y cómo estos beneficios incidirían positivamente en el desarrollo del país. De este modo, el dólar pasaría a funcionar como moneda en curso para realizar cualquier tipo de transacción económica o financiera dentro de El Salvador, bajo la expectativa que esta acción se tradujera en una reducción de la tasa de interés, la facilitación de la integración financiera del país con otras economías, y la eliminación del riesgo cambiario y que, por tanto, contribuyera de forma importante a la estabilidad económica nacional.

2.2.1.2.4. Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana

Acorde con el pilar Alianza por el Trabajo, el desarrollo de la MYPE genera aportes significativos a la economía, empleo y generación de riqueza. Consecuentemente, resulta de vital importancia apoyar el crecimiento y disponibilidad de sistemas de financiamiento a fin de fortalecer la inserción de las MYPE en el mercado nacional. En la búsqueda de mejorar las condiciones del apoyo a la MYPE, se establece como medida de acción la armonización del marco legal e institucional de apoyo, desarrollando sistemas de atención y asistencia especializada que faciliten el desarrollo y la rentabilidad de sus negocios (Gobierno de El Salvador, 1999).

Además, dadas las disposiciones establecidas en el artículo 113 de la Constitución de la República, se debe fomentar y proteger las asociaciones de índole económica que tiendan a incrementar la riqueza nacional. Dada la importancia de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) en el desarrollo económico del país, en cuanto a la generación de empleo y eliminación de la pobreza, fue necesaria la creación de un Sistema de Garantías

que permitiría un mejor desempeño empresarial local (Diario Oficial, 2001, tomo 353, No. 199).

Considerando lo anterior, el 20 de septiembre del año 2001 se emite la “Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Rural y Urbana”, publicada en el Diario Oficial el 22 de octubre del mismo año. Esta ley expresa que el Estado tiene un compromiso para mejorar la competitividad de las MYPE y la facilitación del acceso al crédito. Su objeto se establece en el artículo 1:

“El propósito de esta ley es 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)

La finalidad principal de esta ley, de acuerdo con el artículo 6 (Ibíd.), es otorgar a favor de sus socios participantes, avales, créditos y otras garantías financieras. Las sociedades de garantía también podrán brindar a sus socios, capacitaciones, consultorías, asesoría financiera y demás servicios.

Por lo tanto, esta ley permitió a las MYPE acceder a mayores fuentes de crédito y financiación por parte de las entidades financieras, mejorando sus oportunidades de inserción y crecimiento en el mercado nacional, fomentando el empleo, el desarrollo y la competitividad.

2.2.1.3. Programa Nacional de Competitividad de El Salvador (PNCES)

El PNCES, creado en 1997 a través del MINEC y el sector privado, tenía como fin desarrollar ventajas competitivas en las empresas, sectores y regiones del país, lo cual permitiría un desempeño exitoso de la economía internacional, para así lograr desarrollo sostenible con equidad social y oportunidades para todos los salvadoreños. Cabe mencionar que este programa fue retomado en la gestión de 1999-2004 dentro de la estrategia económica (Alvarado y Terezon, 2004).

Es importante tomar en cuenta que, para la elaboración del PNCES, se contó con el apoyo de Monitor Company, empresa liderada por Michael Porter, la cual tiene como misión construir y tener ventajas competitivas a través de la identificación de sectores económicos con potenciales de desarrollo y exportación para así impulsar el desempeño de los mismos, concepto al cual se le da mucho énfasis dentro del Programa (Ibíd.).

Este programa, al ser un agente promotor del concepto de competitividad, tenía los siguientes objetivos (Ibíd.):

- Fomentar la discusión del concepto de competitividad, recalcando su importancia y los beneficios que esto podría traerle al país
- Crear conciencia de los beneficios de la competitividad, siendo estos promotores de prosperidad y creación de empleos
- Coordinar las actividades de diferentes entidades, con el fin de desarrollar programas encaminados al incremento de la competitividad

Para lograr estos objetivos, el PNCES plantea las siguientes estrategias (Ibíd.):

- Integración y desarrollo de clusters
- Desarrollo y fortalecimiento de infraestructura económica
- Promoción de exportaciones
- Promoción y atracción de inversiones
- Mejoramiento de la calidad y productividad
- Desarrollo tecnológico
- Generación y fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y MYPES
- Comunicación y consenso

Complementariamente, según Alvarado y Terezon (2004) se establecen metas en el corto y mediano plazo, entre las cuales se pueden destacar el fomento a la integración y desarrollo de clusters orientados a la exportación, apoyar la determinación de sectores potenciales y con mayor valor agregado donde se enfocarán recursos de promoción y atracción de

inversiones, apoyar la formulación del proyecto legal de la Agencia de Promoción de Inversiones, entre otros que potencian el sector exportador y la asociatividad.

2.2.2. Quinquenio 2004-2009

2.2.2.1. País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009

El Plan de Gobierno “País Seguro” fue la propuesta presentada por el candidato presidencial de ARENA, Elías Antonio Saca, para el periodo presidencial 2004-2009. Este plan plantea una visión retroalimentaría en tres ámbitos: social, económico y político; sin embargo, a lo largo del periodo presidencial de Saca, el ámbito social fue aquel al cual se le brindó prioridad. Las políticas económicas y sociales implementadas se enfocaron en el alivio de la pobreza y el abarcar las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza (Gobierno de El Salvador, 2009).

Para la elaboración de este plan, se requirió de una contextualización histórica de la economía salvadoreña, reconociendo que esta, durante el siglo XX, se encontró basada en la exportación de productos primarios. Esta situación llevó a que la caída de los precios internacionales de las materias primas, como consecuencia del incremento en la oferta mundial de estos bienes, generaran diferencias abismales con respecto a los países desarrollados, los cuales habían aprovechado la ventaja de la tecnología y el conocimiento, logrando una industria manufacturera de alto valor agregado.

En este sentido, El Salvador tenía la elección entre seguir con la misma tendencia o cambiar el rumbo y acceder a tecnología y transformar su base productiva; teniendo en cuenta que la creación de riqueza estriba en el incremento de la productividad, a través del incremento en los niveles tecnológicos en que funciona nuestra sociedad en todos sus ámbitos y en todos sus confines (ARENA, 2003).

El plan tiene como gran reto: “...generar progreso con equidad, es decir, que nuestra economía crezca generando oportunidades para todos, e integrando las áreas rurales a dichas oportunidades, y a su vez, dentro de las áreas urbanas eliminando la marginalidad” (Ibíd.: 4). Asimismo, se estructura a través de 16 áreas de acción, las cuales integrarían planes, programas especiales, políticas, medidas y acciones específicas, reforzándose y apoyándose entre sí, en función de lograr los objetivos esperados. Estas áreas de acción se

agrupan en cinco secciones, entre las cuales se encuentran: el refuerzo y modernización de la institucionalidad, estabilidad macroeconómica, incremento de la productividad y competitividad y, recuperación y respeto del medio ambiente.

En cuanto al desarrollo del sector productivo, ARENA (2003) plantea que es necesario elevar la productividad y competitividad del país, así como facilitar la conectividad e integración a los procesos productivos y comerciales a nivel mundial. Esta integración mundial requiere de la interrelación de los procesos con medidas que tienen su origen en los sectores productivos nacionales, con énfasis en las MIPYMES, sector agropecuario y salvadoreños en el exterior. Las áreas de acción para el desarrollo productivo se muestran en la Figura 4:

FIGURA 4. Áreas de acción en cuanto a desarrollo productivo



Fuente: elaboración propia en base a ARENA (2003)

A continuación se describen las principales cuatro áreas de acción relacionadas directamente con el desarrollo productivo:

Competitividad: Base de un País Productivo

Teniendo en cuenta el contexto de globalización económica, ARENA (2003) considera a la competitividad como la base para lograr mayores niveles de crecimiento económico y, en última instancia, el desarrollo. Para lograr mayores niveles de competitividad se requiere de la formulación e implementación de políticas públicas que incentiven el incremento de la productividad de las empresas, entendiendo la productividad como la reducción de los costos de producción que no impliquen un desmedro en los ingresos de los trabajadores.

Otro punto relevante para mejorar la productividad es el fortalecimiento del clima de negocios, entendido como la eliminación de la burocracia excesiva, incrementar la eficiencia en los servicios básicos, reducción de costos de financiamiento, fortalecimiento de recursos humanos, mejora de infraestructura productiva, actualización y promoción de la legislación y promoción de la seguridad física y jurídica. En última instancia, es importante y relevante la innovación tecnológica y el logro de la calidad (Ibíd.).

Apertura e integración: País Unido al Mundo

Según ARENA (2003), la inmersión de El Salvador a la economía mundial es un imperativo que no se puede dar el lujo de evadir. En este sentido, la conectividad y la internacionalización dan paso a la creación de bloques comerciales, los cuales tienen impactos en cada una de las economías. Entre los beneficios de esta integración se encuentra el acceso a bienes y servicios de mayor calidad a precios inferiores, generación de empleos, transferencia tecnológica, etc.; sin embargo, la mayor ganancia se encuentra en la ampliación de los mercados para los productores nacionales y para el establecimiento de inversiones globales. Asimismo, se plantea que cerrarse al proceso de internacionalización resultaría en una demanda interna reducida y limitada, afectando seriamente las posibilidades de crecimiento económica y, por tanto, de desarrollo. Esto es un retroceso que el país no merece.

Por tanto, es necesario generar estrategias de integración regional para poder tomar ventajas de los flujos de comercio e inversión internacionales. A pesar que la integración al proceso regional de integración a la economía mundial a través de la apertura de los mercados es inevitable, esta debe ser con audacia y realismo, puesto que el mercado mundial presenta grandes oportunidades pero, a la vez, grandes retos. Se pretendió además profundizar la estrategia de apertura comercial, fomentando las relaciones del país, mediante

una política exterior agresiva, con el fin último de potenciar las exportaciones e impulsar la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) (Ibíd.).

Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Generación de Riqueza desde la Base

Debido a la proporción que las MIPYMES representan de la base productiva nacional, se consideran actores económicos relevantes en el proceso de generación de empleo y combate a la pobreza, siendo el motor de crecimiento de la economía nacional, al cual se debe prestar atención especial y dedicada.

Sin embargo, es importante tener en cuenta la heterogeneidad en cuanto a niveles de productividad, técnicas de producción, ubicación geográfica, etc., que se presentan dentro de estas unidades económicas, por lo que, según ARENA (2003), el apoyo se orienta en dos sentidos:

1. Microempresa del segmento de subsistencia como estrategia de generación de empleo.
2. Segmento de empresas con capacidad de acumulación, orientada a buscar el crecimiento y desarrollo económico.

En este sentido, la Política de atención a las MIPYMES se orientaría al fortalecimiento de las capacidades productivas, gerenciales y comerciales, incrementando la productividad y mejorando su posición en los mercados internacionales y nacionales. Se debe tener en cuenta la descentralización y, por tanto, la territorialización de la política (Ibíd.).

Desarrollo del Sector Agropecuario: Cadena de Valor

El propósito de esta área de acción se enfocó en la reconversión del sector agropecuario, que permitiera a los productores rescatar los niveles de rentabilidad. Esto se pretendía lograr a través del incremento en la productividad, que permitiera al sector agrícola alcanzar niveles equivalentes a las mejores prácticas a nivel mundial, acceso a la información, fomentar la asociatividad, fortaleciendo las actividades actuales y buscando nuevas tecnologías y productos que tengan potencial. Esta reconversión fue vista como una oportunidad para lograr mayores niveles de empleo en el corto plazo (Ibíd.).

Sin embargo, según ARENA (2003), se plantea que el potencial de generación de empleo en las áreas rurales se debe orientar hacia el desarrollo de otras actividades no agropecuarias, como el turismo, artesanías, pequeñas y microempresas agroindustriales.

Programas Presidenciales

Además de las distintas áreas de acción, se plantea la creación de programas presidenciales, los cuales pretendían complementar el trabajo de cada una de las áreas de acción. En cuanto a desarrollo productivo se previó el programa “Descubriendo Potenciales Productivos: Camino del Crecimiento”.

Este programa pretendía lograr un crecimiento económico superior al que se tuvo en los 15 años previos, con el objeto de lograr consolidar una economía social de mercado y ambiente macroeconómico estable, medios para reducir significativamente la pobreza. Para esto, se propone la transformación productiva, a través de la identificación de los sectores no tradicionales con alta probabilidad de éxito. Las responsabilidades que tendrían los ejecutores de este programa, según ARENA (2003), serían:

- Apoyar el descubrimiento de nuevas actividades con potencial productivo
- Coordinar los esfuerzos públicos y privados para el desarrollo exitoso de esas actividades
- Identificar mecanismos que faciliten la participación del sector privado en estas actividades
- Focalizar los esfuerzos de promoción y atracción de inversiones extranjeras directas en estas áreas
- Identificar necesidades de formación y capacitación de recursos humanos para el desarrollo de estas actividades, que facilite el cambio tecnológico
- Difundir ampliamente la información pertinente sobre oportunidades de inversión en éstas nuevas actividades, incluyendo a los salvadoreños en el exterior

2.2.2.2. Marco Jurídico

2.2.2.2.1. Ley de Competencia

De acuerdo con ARENA (2003), la competencia incentiva a los productores de bienes y servicios a participar en la actividad mercantil con calidad y eficiencia y con precios justos, de lo cual se deriva un claro beneficio para los consumidores. En este sentido, el Estado tiene una responsabilidad ineludible en velar por el buen funcionamiento tanto de los mercados como de la competencia.

Dada la responsabilidad del Estado de la promoción del desarrollo económico y social, las garantías y libertades económicas que fomenten las iniciativas privadas dentro de las condiciones que incrementen la riqueza nacional y la promoción de la sana competencia, tienen como fin el promover el desarrollo empresarial y social, por lo que se vuelve necesario emitir la “Ley de Competencia” el 26 de noviembre del 2004, la cual permitiría poner en práctica las consideraciones anteriores. Su publicación en el Diario Oficial fue el 23 de diciembre del mismo año, y su objeto se establece en el artículo 1:

“El objeto de la presente ley es el de promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a afecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores”. (Diario Oficial, 2001, tomo 353, No. 199: 5)

A fin de aportar coherencia a esta Ley, en el artículo 3 se establece la creación de la Superintendencia de Competencia como una institución de derecho público, con personalidad jurídica y propio patrimonio. Su finalidad se describe en el artículo 4, y esta es velar por el cumplimiento de la Ley de Competencia, mediante el análisis jurídico y técnico para efectuar todas sus actividades regulatorias de forma óptima (Ibíd.).

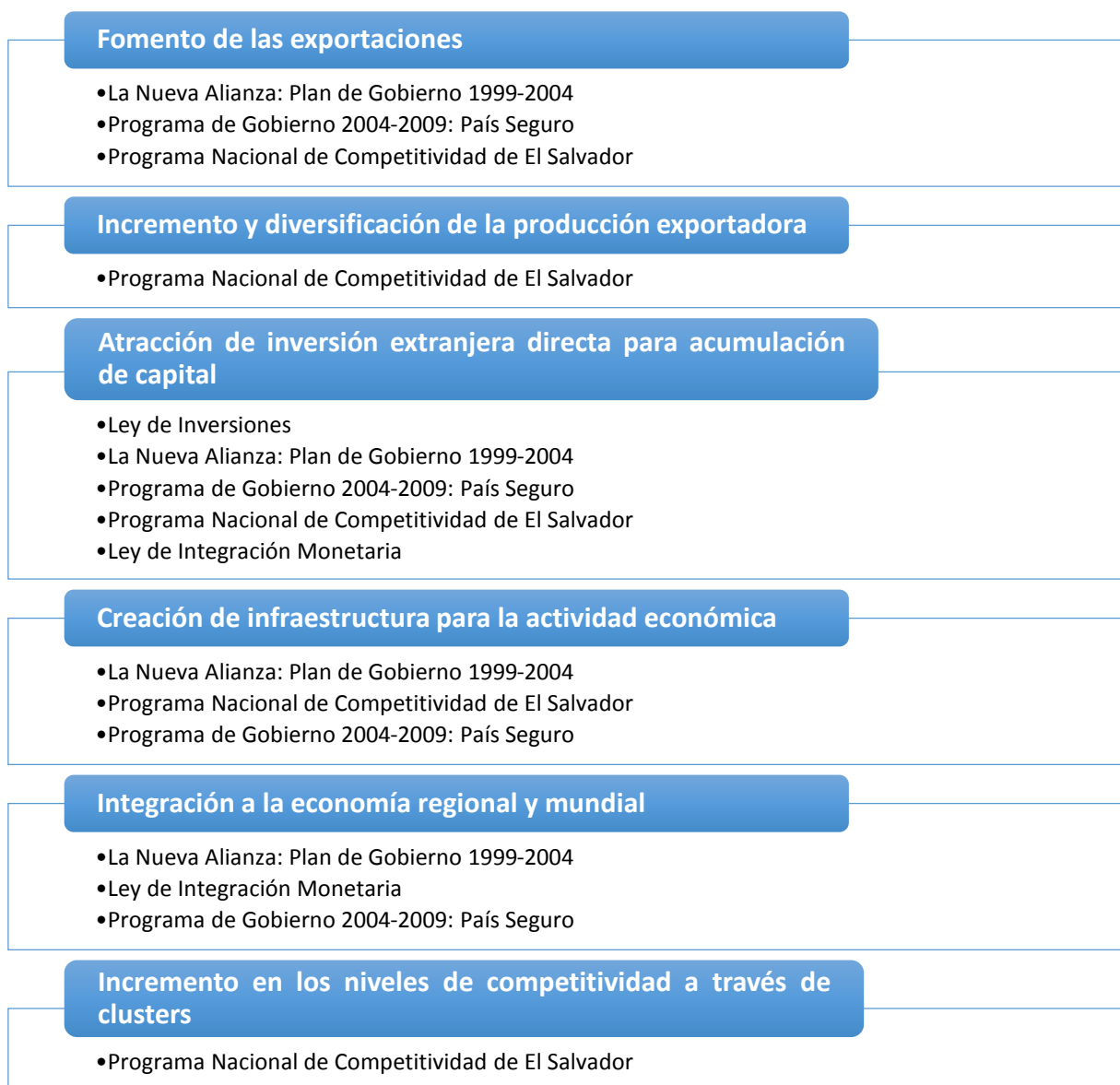
En conclusión, el fomento y promoción de la sana competencia fue una de las áreas de índole económica implementadas por el gobierno de Saca. Por lo tanto, la implementación de la Ley de Competencia es un accionar económico que permitiría promover y garantizar la sana competencia por medio de la eliminación de políticas anticompetitivas que limitan el

acceso a los mercados a los agentes económicos. Además, se prohíben las asociaciones entre empresas competidoras o no competidores que limitan o restrinjan de forma intencional la competencia leal en el país.

2.3. Conclusiones

La implementación del paradigma neoliberal como guía para la elaboración de políticas y leyes en materia económica durante los períodos presidenciales de ARENA se evidencia de forma recurrente en los elementos centrales de cada una de ellas, en base a los cuales se centran las estrategias de crecimiento económico llevadas a cabo durante estos períodos. Los principales elementos neoliberales que se pueden destacar se resumen en la Figura 5:

FIGURA 5. Principales elementos neoliberales dentro de leyes y políticas (1999-2009)



Fuente: elaboración propia

Una vez expuestas algunas de las herramientas neoliberales implementadas durante estos periodos, se procede a la revisión de un caso especial en donde se pueda evidenciar la puesta en marcha de los elementos neoliberales en el diseño de estrategias e implementación de programas. Es aquí donde se pretende evidenciar que las grandes

estrategias formuladas a nivel nacional, son las que también rigen la estructuración del desarrollo a nivel local.

2.4. Caso especial: una aproximación a la estrategia en la Microrregión de los Nonualcos

Con el objetivo de corregir problemáticas como los altos niveles de pobreza, desigualdades de ingresos (rural-urbano, género), migración, entre otros, se realizaron esfuerzos para crear la Asociación de Municipios Los Nonualcos (AMN), constituida en el 2002 con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo GTZ, cuyo fin era promover el desarrollo integral y sostenible en los municipios de Los Nonualcos para así desarrollar las potencialidades por medio de sus características geográficas, riqueza productiva de la tierra y los recursos turísticos e históricos culturales. En este marco, se ha buscado apoyar productores, artesanos y micro-empresarios a través de creación de infraestructura adecuada para la comercialización de productos, entrega de capital semilla a agricultores, aporte local y financiamiento para iniciativas económicas a mujeres (CODENOL, 2008).

A pesar de estos esfuerzos, la región de Los Nonualcos tiene muchos aspectos en los cuales podría mejorar, como lo son la productividad y rentabilidad, especialmente en los sectores agropecuarios, en donde existe un limitado acceso a mercados dinámicos en donde las grandes empresas tienen una débil vinculación con las dinámicas económicas del territorio. A raíz de estos y otros antecedentes, se implementó la Estrategia de “Desarrollo Económico Local” (DEL) para la región de Los Nonualcos (Ibíd.).

Se parte de conceptualizar el DEL como: “...un proceso de cambio a nivel local, nacional y mundial que busca conciliar y accionar el desarrollo económico, social, ambiental e institucional en función del bienestar humano de las presentes y futuras generaciones” (Góchez, 1999; citado en CODENOL, 2008: 10).

De acuerdo a CODENOL (2008), los objetivos del DEL en la Región de los Nonualcos se conciben como la generación de crecimiento económico, acumulación de riqueza y una distribución equitativa de las oportunidades de empleo y de los ingresos generados. Además, se busca incrementar el valor agregado y rentabilidad de las actividades económicas, mejorar el posicionamiento de los productos y servicios en mercados dinámicos, teniendo

como fin último la mejora de las condiciones integrales de vida de los habitantes actuales y futuros del territorio.

En cuanto al desarrollo económico, se revela que este debe ser endógeno, lo cual se logra a través de economías de escala, niveles de especialización y aglomeración poblacional y económica. Lo anterior requiere de novedosas formas de asociación y agrupación de las empresas en el territorio, como los son clusters y parques industriales, integración de las empresas a la cadena de valor agregado con posibilidades de inserción a escala global, regional o a otros territorios del país, lo cual se espera tenga un impacto positivo sobre la competitividad territorial (Ibíd.).

Ahora bien, según CODENOL (2008), el desarrollo más equilibrado del país y la competitividad territorial dependen del desarrollo y encadenamiento productivo y la formación de recurso humano, así como de los niveles de gobernabilidad. Es por esto que el desarrollo económico local requiere dos líneas estratégicas: fomento del desarrollo económico y empleo bajo políticas sectoriales coherentes y fortalecimiento de la gobernabilidad y financiamiento del desarrollo. Es necesario, pues, contextualizar estas dos líneas estratégicas nacionales a la luz de las políticas públicas, de acuerdo al concepto DEL.

En lo referente a la primera línea estratégica, se toman en consideración la Política Industrial (septiembre 2005), Política Nacional de Turismo 2014 (febrero 2006), Propuesta de Política MIPYME (junio 2006) y Política Agropecuaria. Como avance en lo que es la segunda línea estratégica, se tienen la Política Nacional de Descentralización (julio 2007) y la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (febrero 2008). Estas políticas públicas proporcionan un marco de referencia institucional para el establecimiento de los principios y líneas de acción que sustentan los programas e iniciativas económicas en la Región de los Nonualcos (Ibíd.).

Estrategia DEL para la Región de Los Nonualcos

Para poder pasar de la teoría a la práctica, se hace necesario definir un curso concentrado de acción conjunta. Para ello, se presentó la Estrategia DEL definida como una herramienta para ampliar las oportunidades de negocios, inversiones y empleos en la Región de los Nonualcos. Esta estrategia tiene como visión:

“En el 2014 la Región de Los Nonualcos se proyecta que sea reconocida por su fuerte identidad histórica cultural, por su capacidad de generar valor agregado e innovación en productos y servicios de Marca Los Nonualcos en los sectores priorizados, posicionados en mercados nacionales e internacionales y por su recurso humano calificado, logrado a través de un proceso social y ambientalmente sostenible, con un alto nivel de integración, organización y participación protagónica de actores locales, con equidad de género e intergeneracional, generando más y mejores empleos, con el fin de aumentar la calidad de vida de la población de todo el territorio”. (CODENOL, 2008: 66)

Asimismo, la Estrategia presenta su objetivo general y cinco objetivos específicos, que se definen en la siguiente tabla:

TABLA 1. Objetivo General y Específicos de la Estrategia DEL

Objetivo General	Objetivos Específicos
Mejorar las condiciones integrales de vida de la población en la Región de Los Nonualcos a través de la dinamización del desarrollo económico local, el desarrollo de capacidades locales y la concertación de actores públicos y privados del territorio	Crear más y mejores empleos
	Crear nuevos emprendimientos económicos innovadores, rentables y sostenibles
	Fortalecer ingresos y autonomía económica de grupos desfavorecidos con enfoque de equidad (mujeres, jóvenes y tercera edad)
	Aumentar la productividad y rentabilidad de las iniciativas económicas existentes y su integración en cadenas de valor y mercados más dinámicos.
	Atraer inversiones públicas y privadas en

	actividades económicas, infraestructura y equipamiento necesario para el desarrollo económico local.
--	--

Fuente: elaboración propia en base a CODENOL (2008)

La estrategia de DEL en la Región de los Nonualcos se encuentra estructurada en tres Ejes Estratégicos (Ibíd.):

- Fortalecimiento de la economía competitiva y sostenible, generadora de empleo digno con equidad de género y generacional.
- Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas.
- Fortalecimiento socio-institucional para el DEL, con identidad cultural propia y capacidad de gestión.

En base a estos ejes estratégicos es que se pretende lograr el fortalecimiento de la economía competitiva, enfatizando en el fortalecimiento del tejido productivo. El objetivo de fortalecer el tejido productivo se debe buscar teniendo en cuenta el fomento a la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas, para que estas sean sostenibles en el largo plazo. Pero además, para lograr el desarrollo, es importante la creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como las redes de actores locales encargadas de crear las condiciones para la competitividad territorial. En este sentido, a continuación se plantean los ejes definidos por el DEL en la Región de los Nonualcos:

TABLA 2. Ejes de la Región de Los Nonualcos

Ejes		
Economía	Medio Ambiente	Socio-institucional
1.1. Formación de recursos humanos según nichos de empleo e intermediación entre oferta y demanda laboral	2.1. Gestión del riesgo enfatizando la prevención	3.1. Promoción de la identidad cultural de los Nonualcos.
1.2. Fortalecimiento del tejido empresarial y su vinculación con mercados dinámicos	2.2. Conservación del patrimonio natural en relación con actividades económicas	3.2. Fortalecimiento de las capacidades municipales y de las Asociación de Municipios para el DEL
1.3. Fomento del espíritu emprendedor y creación de nuevos emprendimientos	2.3. Promoción de buenas prácticas y tecnologías más limpias en actividades productivas	3.3. Desarrollo de la institucionalidad público-privado territorial para la gestión del DEL
1.4. Atracción de inversiones privadas nacionales e internacionales	2.4. Promoción de educación y normativas ambientales en relación con el DEL	3.4. Fomento de la participación protagónica mujeres y jóvenes en función de DEL

1.5. Mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios básicos e infraestructura según demanda del tejido empresarial	2.5. Cobro y pago por servicios ambientales	3.5. Fortalecimiento de redes de apoyo para el financiamiento, tecnología, asistencia técnica, capacitación e intermediación laboral

Fuente: CODENOL (2008)

Institucionalidad de gestión territorial para el DEL en los Nonualcos

La estrategia DEL requiere ser gestionada de forma eficaz y eficiente, de modo que es necesario realizar un trabajo coordinado con las distintas instituciones y organizaciones nacionales involucradas con el proyecto de la microrregión. La implementación de esta estrategia implica la realización de proyectos y propuestas de negocios factibles gestionados por residentes de los Nonualcos (CODENOL, 2008).

Según CODENOL (2008), para lograr lo anterior, se debe trabajar en dos áreas:

- Institucionalidad técnica: consiste en la formación y creación de redes de apoyo y asistencia técnica, capacitación, información y financiamiento a empresas e iniciativas de negocio en los Nonualcos
- Institucionalidad de la gestión territorial: conformada por los espacios de coordinación pública-privada, las cuales tienen el deber de formular propuestas, brindar financiamiento, y monitorear el progreso de la región.

Frente a la necesidad de fomentar una adecuada coordinación interinstitucional, surge el Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos (CODENOL), consejo integrado por representantes de los sectores público y privado para la gestión de la aplicación de la estrategia DEL, y que asumen compromisos en torno a ella. Sus características más destacadas son: ser una instancia institucional territorialmente abierta y flexible con participación protagónica, coordinar e impulsar la iniciativa DEL, estar formada por representantes públicos y privados, incluir y favorecer a los jóvenes, procurar la toma de decisiones por consenso y fomentar la generación de conocimiento, ciencia y tecnología (Ibíd.).

Luego de una revisión de la estrategia de desarrollo económico local aplicada en la Microrregión de los Nonualcos, se pueden recuperar algunos de los elementos neoliberales identificados en las políticas, leyes y programas, como inserción de las empresas y la producción a escala global, inexistencia de una fuerte vinculación entre las empresas grandes y las dinámicas económicas del territorio, necesidad de la atracción de inversión extranjera y fortalecimiento de la infraestructura demandada por el tejido empresarial. Además, dentro la estrategia se menciona que el desarrollo económico debe ser endógeno, a través del desarrollo de economías de escala, niveles de especialización y aglomeración poblacional y económica, por medio de procesos de asociatividad como clusters o parques industriales, para poder posicionar a las empresas en la escala global.

Las políticas de desarrollo local tienen una fuerte relación con las políticas nacionales de desarrollo, esto debido a las limitaciones geográficas de los gobiernos locales. En este sentido, el marco de referencia institucional para la elaboración de líneas estratégicas que sustenten los programas de la estrategia DEL ha sido el mismo marco legal e institucional de las políticas nacionales, restando autonomía a los procesos de desarrollo territorial de las regiones.

Por otra parte, se tiene un fuerte énfasis en cubrir las necesidades del mercado, como por ejemplo la necesidad de fortalecer las capacidades locales, capacitación de recursos humanos, así como el desarrollo liderado por las grandes empresas a través de procesos de asociatividad con las PYMES y emprendimientos locales. Además, este caso especial puede verse como una estrategia puramente de mercado, a pesar de mencionar aspectos positivos como la participación equitativa de la población, un fuerte énfasis en la conservación del medio ambiente y generar instrumentos para la inserción social, como la distribución

equitativa de oportunidades y de los ingresos. Sin embargo, esto no se cumple debido a la falta de estrategias y líneas de acción específicas orientadas a estos temas o aspectos.

Ya se ha demostrado dentro de los diferentes planes, programas y leyes la supremacía del neoliberalismo en sus diseños, ejecuciones y aplicaciones. Se pensaría, pues, que la existencia de una tendencia tan marcada solo podría romperse mediante un cambio en la ideología que guía el diseño y puesta en marcha de instrumentos económicos, por lo que resulta importante analizar si con la llegada al poder de un partido político de oposición esto efectivamente sería posible.

CAPÍTULO III:

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA “POLÍTICA DE FOMENTO, DIVERSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA” (PFDTP) (2009-2019)

3. CAPÍTULO III: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA “POLÍTICA DE FOMENTO, DIVERSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA” (PFDTP) (2009-2019)

En este tercer capítulo se efectúa una revisión de la “Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva” (PFDTP), con el objeto de realizar un análisis crítico donde se probará la existencia de instrumentos de corte neoliberal para el desarrollo productivo en el diseño de políticas.

Lo anterior se comprobará tomando en cuenta las políticas y leyes complementarias a la PFDTP implementadas durante el período 2009-2014. Posteriormente, se realizará un estudio de la PFDTP, la cual ha sido la propuesta de desarrollo productivo durante el quinquenio 2014-2019. Finalmente, se analizará la existencia de una inercia neoliberal, tanto en la PFDTP como en las políticas y leyes que complementan a esta.

3.1. Políticas y leyes complementarias a la PFDTP

Con la llegada al poder del primer gobierno de izquierda en el 2009 se esperaba un giro en el enfoque de las políticas y programas a implementar, especialmente en cuanto a desarrollo productivo. En este sentido, en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 se planteó el desarrollo productivo como uno de los instrumentos para poder alcanzar los objetivos y metas establecidos. Es desde este gobierno que se empieza a proponer la necesidad de mejorar la competitividad salvadoreña e impulsar la transformación productiva. La estrategia de transformación productiva debe estar orientada a permitir la transición hacia una nueva etapa de desarrollo, poniendo principal énfasis en pequeños y medianos productores, estimulando nuevos sectores, fomentando la asociatividad e impulsando la innovación y apuestas productivas en los territorios en desarrollo (Gobierno de El Salvador, 2010).

Ahora bien, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro” se diseña con la finalidad de ser un instrumento de política pública de alto nivel que, bajo un enfoque de desarrollo humano, direccionaría las acciones de política pública y económica. Para lograr lo anterior, el crecimiento económico no sería considerado como un sinónimo de desarrollo y este, a su vez, no se reduciría a la acumulación material, consumo creciente y un enfoque utilitarista del bienestar, sino como un medio para lograr el objetivo principal de dicho plan: el buen vivir, que representa la oportunidad y garantía de una vida

digna. Por tanto, se debe transformar la economía nacional a manera de ser más inclusiva, productiva, competitiva, sustentable y capaz de generar empleo decente (Gobierno de El Salvador, 2014).

Es en este segundo plan que se destaca el problema de bajo crecimiento que aqueja a la economía salvadoreña desde la última década, debido a factores como la dolarización, el empleo informal y un inadecuado clima de negocios. Sin embargo, el principal problema está relacionado con un deficiente aparato exportador, bajas tasas de ahorro e inversión y tasas deficientes de empleo formal, mismas situaciones que evidencian el desgaste del modelo neoliberal, por lo que se propone la utilización de un nuevo modelo económico basado en tasas crecientes de inversión privada y pública, enfocada en actividades de mayor productividad y valor agregado por medio de la innovación tecnológica y científica para generar más empleo, mayores remuneraciones, diversificación, la ampliación del mercado interno y aplicación de cadenas de valor para garantizar la seguridad alimentaria, y servicios financieros eficientes (Gobierno de El Salvador, 2014).

El diagnóstico anterior identifica y establece las premisas principales que indican que, en efecto, las políticas fijadas por el gobierno de izquierda siguen estando cargadas de un corte neoliberal. En base a lo anterior, se reafirma la necesidad de realizar un estudio de las políticas y leyes planteadas e implementadas.

3.1.1. Quinquenio 2009-2014

3.1.1.1. Ley de Fomento a la Producción

Uno de los requisitos para poder lograr la inserción internacional de la economía a nivel mundial es la formulación de políticas públicas de fomento a la actividad productiva, lo que permite aumentar los niveles de competitividad de los sectores así como aumentar y diversificar la producción con el objetivo de generar riqueza y empleo, mejorando la calidad de vida de las personas. Para cumplir con lo anterior, es necesario tanto un marco legal e institucional capaz de responder a los principios establecidos como buscar una mejor y mayor eficiencia en la coordinación interinstitucional por medio de un sistema que impulse una agenda nacional de apoyo a los sectores productivos (Diario Oficial, 2011, tomo 390, No. 598).

Tomando en cuenta las consideraciones antes establecidas, fue necesaria la emisión de una norma que fortaleciera y apoyara los sectores productivos nacionales de acuerdo a las reglas que rigen el comercio mundial, por lo que el 20 de enero de 2011 se emitió la Ley de Fomento a la Producción, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero del mismo año. Esta Ley tuvo como objeto lo siguiente de acuerdo al artículo 1:

“La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos, acorde a las reglas que rigen el comercio mundial, con la finalidad de promover la viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas en el mercado nacional e internacional, contribuyendo así a la generación de empleos dignos y al desarrollo económico y social del país”.
(Diario Oficial, 2011, tomo 390, No. 598: 10)

De acuerdo al artículo 3 (Ibíd.), entre algunos de los objetivos de la Ley de Fomento a la Producción se tienen los siguientes:

- Establecer las bases que permitan al MINEC desarrollar políticas integrales y de largo plazo orientadas a fortalecer la competitividad, propiciar procesos de innovación y aumentar la diversificación productiva para el mercado nacional e internacional.
- Establecer un mecanismo de coordinación entre el MINEC y las demás instituciones del sector público y con las organizaciones empresariales, en el ámbito de las competencias.
- Establecer programas que faciliten la mejora de la capacidad productiva.
- Promover la diversificación, fortalecimiento y dinamización de la base productiva nacional, así como la calidad e innovación tecnológica para el desarrollo competitivo de las empresas.
- Promover la creación y fortalecimiento de programas orientados a impulsar las prácticas empresariales que contribuyan al desarrollo sustentable a largo plazo.

La aplicación de esta ley quedó en manos del MINEC, al igual la coordinación interinstitucional y con las organizaciones empresariales al crearse el Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial, y la elaboración de programas de fortalecimiento de

la producción. Estos programas, de acuerdo al artículo 9 de la Ley, comprenderían áreas como innovación y tecnología, facilitación del comercio, promoción e internacionalización de empresas, encadenamientos productivos y desarrollo de proveedores, atracción de inversiones y negociación, administración y aprovechamiento de tratados comerciales (Ibíd.).

3.1.1.2. Ley de Creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad

La ley de creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad junto con la Política Nacional de Calidad (PNCA) son dos de los principales ejes complementarios pertenecientes a la PFDTP. En lo referente a la creación de la ley, para lograr el establecimiento de un sistema que facilite el cumplimiento de los requisitos de seguridad y calidad exigidos al interior y exterior del país, el Estado debe estar a cargo de la promoción de los recursos necesarios para el control de la calidad de productos farmacéuticos y alimenticios a fin de garantizar la salud y bienestar de los salvadoreños, además de promover el desarrollo económico y social por medio de la producción y un uso eficiente de los recursos, así como fomentar los sectores productivos y defender a los consumidores en lo referente a los bienes y servicios adquiridos (Diario Oficial, 2011, tomo 392, No. 158).

Por medio de lo anterior, el Estado podría promover medidas para impulsar el desarrollo económico y social mediante el comercio nacional e internacional, donde los bienes y servicios generados cumplan con las exigencias de los mercados internacionales, permitiendo volver a El Salvador un país con mayor disponibilidad de productos de calidad a nivel local y más competitivo en los mercados mundiales. (Diario Oficial, 2011, tomo 392, No. 158).

Por lo tanto, bajo estas consideraciones, surgió la necesidad de la creación de una normativa que permitiera la creación de un sistema que lograría establecer una metodología que garantice el funcionamiento adecuado de las actividades de normalización, reglamentación técnica y acreditación de los bienes y servicios generados en el interior del país. De esta manera, el 21 de julio de 2011 se emite la ley para la creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad (SSC), siendo publicada en el Diario Oficial el 16 de agosto del mismo año, y de acuerdo al artículo 1 de esta ley, sus objetivos son los siguientes:

“a) Integrar la infraestructura nacional de la calidad, encargada de desarrollar, fortalecer y facilitar la cultura de calidad, promoviendo la competitividad de los sectores productores, importadores, exportadores y comercializadores en general, de bienes y servicios, generando confianza en el intercambio de estos; y

b) Contribuir a proteger los derechos de los consumidores y el goce a un medio ambiente sano, garantizando la seguridad y calidad de los productos, incluidos los alimentos y servicios, así como todo tipo de equipo e instalaciones, procurando la salud de las personas la salud animal y vegetal”. (Diario Oficial, 2011, tomo 392, No. 158: 6)

De acuerdo con el artículo 2 (Ibíd.), el SSC se compondría por el consejo nacional de calidad, el Organismo Salvadoreño de Normalización (OSN); el Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica (OSARTEC); el Organismo Salvadoreño de Acreditación (OSA); el Centro de Investigaciones de Metodología (CIM); la Oficina Administrativa de Sistema Salvadoreño para la Calidad (OAC); y las entidades públicas y privadas acreditadas y otras que funcionen bajo la autorización del Estado.

La finalidad del SSC se expresa en el artículo 3, que establece que la protección y mejoría de la vida de la sociedad, desarrollar una cultura de calidad en las actividades de producción de bienes y prestación de servicios, propiciar la coordinación de todas las entidades integradoras del sistema, y el apoyo técnico para la ejecución de programas y proyectos orientados al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, con énfasis en los temas relacionados con la calidad, productividad y tecnología (Ibíd.).

3.1.1.3. Política Nacional de Calidad (PNCA)

Complementariamente, se crea la PNCA, la cual fue promovida como una guía en el manejo de las instituciones públicas y privadas asociadas con las áreas de calidad y mejora constante de los servicios y bienes distribuidos. El propósito de la elaboración de la PNCA fue la protección de los consumidores y mejorar la competitividad de los sectores productivo y comercial. Dicha política consistió en ser un instrumento regulatorio para brindar mayor vigilancia y control por parte del Estado sobre la comercialización y la calidad de la

producción de los bienes y servicios brindados, y también en ser una herramienta en beneficio de las empresas salvadoreñas, y de ese modo generar mayor confianza en los consumidores nacionales e internacionales (MINEC, 2011).

La PNCA obedece a los requerimientos de infraestructura e institucionalidad que permitirían a El Salvador proteger sus derechos, recibiendo productos de calidad y promoviendo las exportaciones en un mercado internacional más globalizado y competitivo. Por lo tanto es una política complementaria con la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones (EIFE), así como la ley para la creación del SSC y sus objetivos correspondientes, y a su justificación, que consiste en Mejorar la competitividad económica, facilitando la actividad comercial, industrial y de servicio (Ibíd.).

La PNCA se fundamenta en seis principios que guían el contenido y accionar de dicha política (véase ANEXO I). El objetivo general de esta política está estrechamente relacionado a metas vinculadas a la generación de mejoras en los bienes y servicios brindados y comercializados, y del cual se desprenden objetivos específicos que retroalimentan la finalidad de la política. Todo esto se muestra en el siguiente esquema:

TABLA 3. Objetivo General y Objetivos Específicos de la Política Nacional de Calidad

Objetivo General	Objetivos Específicos
Orientar y articular las acciones vinculadas al desarrollo, promoción y demostración de la calidad de los diferentes actores que conforman el Sistema Salvadoreño para la Calidad, como medio para garantizar la calidad en la producción, comercialización de bienes y prestación de servicios, contribuyendo al mejoramiento de la calidad en la gestión pública, la competitividad empresarial y la satisfacción de los consumidores	Promover acciones para que la producción, comercialización y prestación de servicios, cumplan con la reglamentación técnica y estándares de calidad
	Fomentar en los consumidores una cultura de no conformismo en relación a la calidad de los productos y servicios adquiridos
	Impulsar acciones que permitan el desarrollo empresarial, que permitan ofrecer bienes y servicios de calidad, fomentando la competitividad

	Fortalecer la institucionalidad para el reconocimiento coordinado de los procedimientos de reglamentación y evaluación
	Facilitar la incorporación de tópicos referentes a la calidad en el sistema de educación formal en todos sus niveles

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2011)

Complementariamente, los ejes estratégicos de dicha política son aquellas acciones específicas que direccionarían el cumplimiento de los objetivos planteados mediante sus correspondientes líneas de acción, mismos que se muestran a continuación:

TABLA 4. Ejes estratégicos y líneas de acción de la Política Nacional de Calidad

Ejes Estratégicos	Líneas de Acción
1. Desarrollo institucional y marco legal	1.1. Difundir la aplicación del marco legal del SSC
	1.2. Mejorar la coordinación entre los integrantes del SSC y demás instituciones
	1.3. Fortalecer las instituciones responsables de la vigilancia del mercado
2. Educación y cultura para la calidad	2.1. Promover la incorporación en los planes de estudio temas relacionados con la calidad
	2.2. Difundir modelos de certificación de competencia

	2.3. Impulsar procesos de investigación técnica y científica
3. Fortalecer el conocimiento empresarial en temas de calidad, inocuidad y medio ambiente	3.1. Promover el uso de tecnologías eficientes
	3.2. Impulsar el sector empresarial y el cumplimiento de las normativas
	3.3. Impulsar estudios de competitividad
4. Protección de los consumidores	4.1. Fomentar la cultura de no conformismo en el consumidor
	4.2. Ampliar la vigilancia del mercado en el cumplimiento de las normativas de calidad
	4.3. Promover el reconocimiento internacional de los organismos de inspección del SSC

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2011)

3.1.1.4. Política Industrial (PI)

La PI es uno de los pilares principales sobre los que descansa la PFDT. Esta tiene como visión:

“Un sector industrial y agroindustrial diversificado, reconvertido y competitivo, fuertemente integrado al resto de los sectores de la economía, con un significativo componente de innovación tecnológica en sus procesos productivos, impulsador de más inversión, encadenamientos productivos con las pequeñas y medianas empresas y generador de empleos de calidad, contribuyendo de esa manera al crecimiento y desarrollo sostenido de la economía del país”.

(Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al., 2011: 9)

Es importante tener en cuenta que Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al. (2011) reconoce el papel clave que juega el sector industrial dentro del proceso de crecimiento y desarrollo nacional, así como dentro de lo que se denomina el nuevo enfoque del proceso de desarrollo del país, por lo que establece la necesidad de una reconversión del sector industrial que se adapte al nuevo contexto nacional e internacional, la cual se busca a través de la construcción y rápida implementación de la PI, esperando como resultado la reactivación, transformación y desarrollo de la industria nacional. Se resalta además, que ante los retos impuestos tanto por la globalización como por las serias debilidades estructurales del país, tanto el sector privado como laboral, deben asumir nuevos compromisos con la nación y la población. La PI se basa en siete principios rectores, los cuales pueden ser consultados en el ANEXO II.

Además, el construir nuevos esquemas de desarrollo incluyente y equitativo es una tarea compartida entre el Estado, los empresarios y trabajadores. Por tanto, cada uno de estos sectores debe asumir compromisos para lograr una ejecución eficiente de la Política (Ibíd.).

En cuanto al sector empresarial, los compromisos asumidos son:

- Guiar el proceso de desarrollo a través de las inversiones, contribuyendo a generar más y mejores empleos y, por tanto, mejorando la calidad de vida de la población.
- Procurar la gobernabilidad a través del fortalecimiento de la institucionalidad pública, respeto al marco normativo y el Estado de derecho.
- Responsabilidad social corporativa o empresarial, a través de la incorporación de políticas y prácticas en beneficio de la comunidad, el medio ambiente y toda su cadena de valor; alineando la gestión con principios éticos y transparencia convirtiendo a las empresas en agentes competitivos que contribuyen al desarrollo económico y social.

Además de estos compromisos generales, se lista una serie de compromisos éticos que tiene la empresa con los trabajadores y la comunidad. Algunos de estos son:

- Crear riqueza de la manera más eficaz posible.
- Respetar los derechos laborales con unas adecuadas condiciones de trabajo que favorezcan la seguridad, salud laboral, el desarrollo humano y profesional de las y los trabajadores.

- Respetar el medio ambiente, evitando en lo posible cualquier tipo de contaminación, minimizando la generación de residuos y racionalizando el uso de los recursos naturales y energéticos.
- Cumplir con rigor las leyes, reglamentos, normas y costumbres, respetando los legítimos contratos y compromisos adquiridos.
- Procurar la distribución equitativa de la riqueza generada.

Se recalca la importancia que juegan dentro del proceso de crecimiento económico los trabajadores y trabajadoras, especialmente en los retos del nuevo modelo de gestión de desarrollo económico y social y profundización de la democracia, por lo cual, el compromiso de estos es esencial para lograr los objetivos de la PI y, en última instancia del proceso de desarrollo del país. Para esto, se señala que los trabajadores han identificado la necesidad de una PI que se convierta en motor de crecimiento económico a partir de la generación de economías de escala y encadenamientos productivos. En este sentido, el compromiso de los trabajadores radica en el incremento de la productividad y la eficiencia laboral, propiciando el desarrollo de las empresas. Dentro de este aspecto se encuentra una responsabilidad compartida con las empresas, a través de la facilitación de capacitación y formación de los trabajadores para aportar a la producción y productividad (Ibíd.).

Por último, el compromiso del gobierno gira en torno a los siguientes puntos:

- Institucionalidad: Asegurar reglas y normas claras y estables dentro de la sociedad para poder cumplir con una institucionalidad efectiva. Por tanto, el compromiso del Gobierno radica en la mejora del marco institucional, mejora que debe generar mayor seguridad en los actores privados y facilitar nuevas inversiones.
- Coordinación institucional: se requiere de un fuerte liderazgo y compromiso de los actores del sector público que impulse y coordine las acciones de los distintos actores.
- Participación y dialogo: el Estado debe asegurar la participación activa y constante de parte del sector industrial para favorecer la implementación y continuidad de esta política.
- Evaluación constante: esto permitirá la corrección de componentes que muestran resultados deficientes y el fortalecimiento de elementos que mejor funcionan. Por

tanto, el compromiso radica en llevar a cabo proceso de evaluación oportunos y lo más exhaustivos posible.

La PI descansa sobre la base de un diagnóstico realizado al sector industrial, en el cual se encuentran los diversos problemas que este enfrenta y además obstruyen el desarrollo eficiente dentro del mismo. Algunos de los problemas encontrados son la baja productividad, bajo contenido tecnológico en el valor agregado, escasa innovación, altos costos de producción, limitado aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el comercio internacional, limitado financiamiento al sector industrial, pocos nacimientos de empresas industriales en ramas con alto valor agregado tecnológico y deficiencias en el marco institucional y legal. La comprensión de este diagnóstico permite poner en perspectiva cuáles son las líneas de acción que posteriormente se plantean.

En base al diagnóstico realizado, se proponen ciertos ejes estratégicos, así como líneas de acción y propuestas de acción específicas que son las que van a estructurar la PI. El cumplimiento de estas acciones se considera que propiciará el desarrollo del sector industrial de El Salvador; las acciones concretas se abordarán en el siguiente apartado, con las que se pretenderá demostrar la existencia de una inercia neoliberal en las políticas salvadoreñas. A continuación se presenta una tabla que contiene los ejes estratégicos y líneas de acción de la PI.

TABLA 5. Ejes estratégicos, objetivos y líneas de acción de la Política Industrial

Ejes Estratégicos	Objetivo	Líneas de acción
1. Incremento de la productividad	Incrementar la productividad de las industrias y agroindustrias mejorando los sistemas de calidad, promoviendo la reconversión tecnológica e impulsando la innovación en los procesos productivos; mejorando las capacidades del recurso humano y, promoviendo y fortaleciendo los encadenamientos productivos	1.1. Calidad
		1.2. Tecnología
		1.3. Innovación

		1.4. Capital Humano
		1.5. Encadenamientos productivos y valor agregado
2. Disminución de costos de producción	Analizar e implementar diversos mecanismos que permitan disminuir los principales costos de producción de la industria manufacturera	2.1. Energía
		2.2. Transporte y logística
		2.3. Sustitución eficiente de insumos y materias primas para los procesos productivos de productos industriales y agroindustriales
		2.4. Defensa comercial y combate a las prácticas desleales de comercio
3. Aprovechamiento de oportunidades del comercio internacional	Incrementar la participación de mercado a través de la mayor penetración y posicionamiento de los productos salvadoreños en mercados existentes y nuevos	3.1. Promoción y desarrollo de mercados
		3.2. Inteligencia de mercado
		3.3. Desconcentración territorial
		3.4. Diversificación de la oferta exportable
		3.5. Promoción de marcas industriales del país
4. Financiamiento	Facilitar el acceso al financiamiento destinado a incrementar la competitividad del sector industrial y agroindustrial, a	4.1. Financiamiento para PYMES

	<p>través de diferentes opciones o mecanismos de financiamiento y de cofinanciamiento para el desarrollo de proyectos que incluyan innovación, tecnología, calidad, que generen empleo, incrementen las exportaciones e impulsen el desarrollo de industrias estratégicas nacionales y regionales</p>	<p>4.2. Sistema financiero de fomento para el desarrollo</p>
		<p>4.3. Mecanismos de financiamiento para la competitividad industrial</p>
		<p>4.4. Nuevas tecnologías financieras</p>
<p>5. Creación de industrias en nuevas ramas industriales</p>	<p>Crear condiciones que permitan transitar de una industria basada en la manufactura a una industria sustentada en el conocimiento e integrada a cadenas globales</p>	<p>5.1. Elaborar investigaciones o estudios que definan criterios para identificar nuevas ramas, procesos y productos industriales estratégicos.</p>
		<p>5.2. Establecer un sistema de incentivos que impulse el desarrollo de nuevas ramas y productos industriales y agroindustriales</p>
<p>6. Fomento a la pequeña y mediana empresa industrial</p>	<p>Fortalecer la pequeña y mediana empresa, mediante la capacitación, formación y financiamiento necesario para incrementar la productividad de la cadena productiva</p>	<p>6.1. Capacidad empresarial</p>
		<p>6.2. Formalización de las empresas</p>

7. Marco institucional y legal	Fortalecer, reformar y crear el marco legal e institucional tendiente a agilizar trámites, fortalecer la coordinación institucional y crear la normativa para algunos temas que carecen de la misma con la finalidad de lograr un funcionamiento eficiente del sector productivo	7.1. Eficiencia gubernamental
		7.2. Gestión aduanal
		7.3. Institucionalidad
		7.4. Modernización del marco legal y normativo

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al. (2011)

3.1.1.5. Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (PNICT)

La PNICT es una política que abarca un nuevo marco de referencia para la promoción y fomento de la investigación científica y tecnológica que permitan producir innovaciones generadoras de desarrollo económico. Surge como una respuesta a las carencias de desarrollo sostenido que atraviesa el país, las cuales tienen una estrecha correlación con el sistema educativo, de la base científica e investigativa, infraestructura y acceso a los mercados (Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al., 2012).

Por lo tanto, mediante esta política se busca incidir positivamente en la cantidad de científicos graduados respecto a los universitarios totales graduados a manera de promover mayores procesos de innovación, permitiendo fomentar las capacidades nacionales en ciencia y tecnología como fuente de conocimiento para la innovación aplicada en los ámbitos de la producción, por medio de incrementos en la productividad mediante nuevas tecnologías y procedimientos generados localmente y del bienestar social (Ibíd.).

Por medio de la implementación de la PNICT, se buscaría construir plataformas para fomentar el desarrollo de la ciencia y tecnología, las cuales serían las bases del Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (SNICT), entidad encargada de la orientación y resolución de los problemas de la carencia de formación profesional en el ámbito, la escasa investigación científica nacional y la baja absorción y generación de tecnologías que

imposibilitan el crecimiento y desarrollo productivo nacional. Los principios que rigen dicha política se detallan en el ANEXO III.

A su vez, esta política posee un objetivo general que se muestra a continuación:

“Fomentar y coordinar la investigación científica y tecnológica con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y al bienestar social. Esto será posible mediante la generación y la difusión del conocimiento y la innovación, que deberán orientarse a mejorar la competitividad, lograr una transformación productiva nacional y alcanzar niveles sostenidos de crecimiento”. (Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al., 2012: 31)

De este objetivo general se desprenden cinco objetivos específicos con sus respectivas líneas de acción estratégica, los cuales se muestran en la siguiente tabla:

TABLA 6. Objetivos y principales líneas de acción de la Política Nacional de Ciencia Innovación y Tecnología

Objetivos Específicos	Estrategias	Líneas de Acción
1. Generar bienes públicos y fortalecer el entorno habilitante para la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i)	1.1. Creación y fortalecimiento de la institucionalidad del SNICT	1.1.1. Impulso a la innovación interinstitucional mediante gestores institucionales de ICT
	1.2. Diseño e implementación de los mecanismo para la financiación de bienes y servicios innovadores	1.2.1. Focalización de las inversiones nacionales y extranjeras para el desarrollo de las actividades de ICT
	1.3. Establecer alianzas	1.3.1. Desarrollo de estrategias

	regionales e internacionales para la promoción de la transferencia tecnológica y el desarrollo de la I+D+i	locales y regionales para lograr la adopción tecnológica y del conocimiento así como del desarrollo de actividades de inteligencia comercial y la promoción de la oferta exportable
2. Apoyar la innovación empresarial para el incremento de su productividad y competitividad	2.1. Fomento de actividades de ICT para el desarrollo de productos, procesos y servicios	2.1.1. Atracción de inversión extranjera directa en el área de alta tecnología y que se asuma el compromiso de transmitir conocimientos y tecnología
	2.2. Desarrollo de mecanismo de apoyo a estrategias empresariales basadas en innovación	2.2.1. Promoción de la propiedad intelectual de la innovación empresarial
3. Estimular el emprendimiento innovador	3.1. Mejora del entorno y provisión de servicios financieros y no financieros	3.1.1. Creación de incentivos para inversionista y emprendimiento innovador mediante esquemas de financiamiento
4. Difundir y promover la adopción tecnológica y absorción de I+D+i en la sociedad salvadoreña	4.1. Difusión, promoción y adopción tecnológica	4.1.1. Difusión, promoción y adopción tecnológica

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador, et al. (2012)

Por lo tanto, la PNICT demuestra el interés en el fomento del progreso, la absorción y adopción de capacidades tecnológicas, a fin de incrementar la productividad por medio de la intensificación del capital, lo cual es una coherencia con una visión neoclásica de crecimiento

económico de Solow, quien consideró al progreso tecnológico como un factor elemental del crecimiento en el largo plazo.

3.1.1.6. Reforma a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización

Dada la existencia de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización como un instrumento cuya finalidad es la atracción de inversiones, contribuir al crecimiento económico nacional, generar empleo y producir riqueza, y que el Estado tiene el deber de adecuar la legislación con las normas que rigen el comercio internacional, brindando certeza y seguridad jurídica a las empresas, fue necesario establecer una reforma de la mencionada ley (Diario Oficial, 2013, tomo 398, No. 41).

Bajo las consideraciones anteriores, el 21 de febrero del año 2013 se aprueba la reforma a la ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, siendo publicada en el Diario Oficial, el 28 de febrero del mismo año. Dicha reforma consistió en generar instrumentos que posibilitarían fomentar mayor certeza jurídica. Estas reformas se constituyen mediante la incorporación de artículos consensuados entre los distintos sectores de la economía, incluidos los representantes de los industriales, trabajadores y la Cámara de la Industria Textil (Ibíd.).

La principal modificación a la Ley de Zonas Francas por medio de esta reforma, es la normativa establecida en el artículo 10:

“Los desarrollistas debidamente autorizados mediante el acuerdo emitido por el Órgano Ejecutivo en el ramo de economía, según las disposiciones señaladas en el artículo 10 de esta ley, tendrán los siguientes derechos:

- a) Exención total de Impuesto sobre la renta*
- b) Exención total de los impuestos municipales*
- c) Exención total del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Raíces, por la adquisición de aquellos bienes raíces utilizados en la actividad incentivada”. (Diario Oficial, 2013, tomo 398, No.41: 13-14)*

Esto implicó la exención de impuestos totales por un periodo de quince años a las empresas que inicien operaciones dedicadas a zonas francas fuera del área metropolitana, y por un periodo de diez años para quienes inicien actividades en el área metropolitana. Lo anterior permitiría que un gran número de industrias, en particular la industria maquilera, se verían beneficiada con la reforma aplicada. Sin embargo la exoneración de impuestos a estas empresas, implica pérdida de un importante porcentaje de ingresos tributarios. Por lo tanto, dicha ley es un instrumento que otorgó mayor poder al mercado por medio del debilitamiento del Estado (Diario Oficial, 2013, tomo 398, No. 41).

3.1.1.7. Ley Especial de Asocios Público Privados

Dentro de las consideraciones previas a la emisión de la Ley Especial de Asocios Público Privados se destacaban el potenciar el desarrollo de proyectos nacionales en materia de obras y servicios públicos y actividades de interés general, mediante la promoción de la inversión pública en forma conjunta entre los inversionistas privados y el Estado, impulsando así la economía nacional y el desarrollo social. Asimismo, permitir dotar al Estado de infraestructura y equipos estratégicos para la consecución de sus fines dentro de un marco de seguridad jurídica a través de contratos de participación pública privada debidamente regulados por la ley, en colaboración con el sector privado que pueda aportar los recursos y conocimientos para el desarrollo de proyectos para beneficiar a la población (Diario Oficial, 2013, tomo 399, No. 379).

Dado lo anterior, se vio necesaria la emisión de una ley que permitiera establecer un marco normativo para el desarrollo de proyectos, de socios Público Privados, para el suministro de servicios e infraestructura, por lo que el 23 de mayo de 2013 se emitió la Ley Especial de Asocios Público Privados. De acuerdo al artículo 1, esta ley tuvo como objeto lo siguiente:

“La presente Ley tiene como objeto establecer el marco normativo para el desarrollo de proyectos de Asocio Público Privado para la provisión de infraestructura y de servicios públicos y de interés general, de forma eficaz y eficiente. En un marco de seguridad jurídica, el sector privado aportará recursos económicos, habilidades y conocimientos necesarios para que, en conjunto con el Estado, desarrolle dichos proyectos en beneficio de la población.” (Diario Oficial, 2013, tomo 399, No. 379: 6)

Las instituciones autorizadas para llevar a cabo proyectos de Asocios Público Privados son el Órgano Ejecutivo junto con sus dependencias, instituciones de carácter autónomo y municipalidades. La Ley es aplicable para todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y todos los servicios asociados a esta, como reparación, mantenimiento, etc. Se excluye del ámbito de esta Ley a los proyectos en sectores de salud, seguridad social, seguridad pública, agua, educación y justicia (custodia, rehabilitación y trabajo penitenciario de internos) (Ibíd.).

En cuanto a la naturaleza económica de los contratos, estos se clasificarán de acuerdo al artículo 5 de la Ley (Ibíd.: 7-8) como “autosostenibles” y “cofinanciados”, entendiéndose al primero como aquellos en los que los ingresos derivados de las tarifas o valores que les son cobrados directamente a los usuarios cubran los costos del proyecto durante la vigencia del contrato y que permitan al participante privado obtener una rentabilidad adecuada correspondiente a los riesgos que asume y a las condiciones de mercado; el segundo se refiere a aquellos en los que la sostenibilidad económica del proyecto demande recursos o garantías del Estado, ya sean aquellos que impliquen erogación fiscal firme o una erogación fiscal contingente o una combinación de ambas.

Entre los principios generales de esta Ley se destacan el de la rectoría del Estado, refiriéndose a que los proyectos de Asocios Público Privados se ejecutarán bajo el principio de que es el Estado el que tiene rectoría, competencia y facultades de planeación, control, sanción, regulación, etc., a través de las instituciones que correspondan; el Estado será el que garantice el bien común en el ejercicio de su rectoría. Asimismo, estos proyectos buscan la inversión privada en proyectos de obra pública, servicios públicos o de interés general, todo en beneficio del desarrollo nacional y de la satisfacción eficaz de las necesidades de los ciudadanos (Ibíd.).

Ahora bien, según el artículo 21 (Ibíd.), se creó el Organismo Fiscalizador de Asocios Público Privados (OFAPP) que actuaría como institución de derecho público, con personalidad jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio para el ejercicio de los deberes y atribuciones contemplados en la Ley. En consecuencia, la OFAPP estaría en la obligación de verificar el cumplimiento de las obligaciones tanto del participante privado como de la institución contratante del Estado para con los usuarios del bien o servicio, y estar al tanto de todas las violaciones e informar a la Defensoría del Consumidor acerca de tales.

3.2. Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PFDTP) (Quinquenio 2014-2019)

3.2.1. Antecedentes

La “Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva” (PFDTP) busca responder al problema de bajo crecimiento que afecta la economía salvadoreña desde hace décadas. Lo anterior se pretende lograr mediante un conjunto integrado de actividades que fomenten elementos tales como: la generación de empleo formal, la igualdad de género, así como mejorar el desempeño macroeconómico y microeconómico en general.

En términos macroeconómicos, la falta de inversión extranjera y un bajo desempeño de las exportaciones, han generado altos niveles de déficit fiscal y endeudamiento, lo que ha imposibilitado superar el problema de bajo crecimiento. En cuanto al ámbito microeconómico, factores relacionados con el empleo informal, baja productividad y capital humano, corrupción y poca seguridad jurídica, explican el ciclo de bajo crecimiento que aqueja el país. Todo lo anterior ha generado un incremento en los costos del sector exportador, reduciendo la rentabilidad de producir y vender internacionalmente, volviendo a El Salvador menos competitivo (MINEC, 2014).

Frente a esta compleja problemática, el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) buscó incidir de forma favorable en aquellos elementos potencialmente generadores de crecimiento económico. Por tal motivo, se diseña la PFDTP en coordinación con el MINEC, la cual posibilitaría impulsar acciones de fomento productivo y diversificación con una perspectiva de transformación productiva. Lo anterior se lograría mediante el uso del diálogo franco, ininterrumpido e inclusivo entre empresarios, trabajadores y otros agentes económicos, con el objetivo de generar un enfoque compartido de los problemas y las soluciones más convenientes para solventar de forma coordinada y mutuamente beneficiosa los problemas que limitan el crecimiento económico (Ibíd.).

De forma general, esta política se compone de tres elementos principales: principios, instrumentos y acciones. Los principios bajo los cuales se fundamentarán las actividades y accionares de la PFDTP se pueden consultar en el ANEXO IV.

Asimismo, dicha política también se compone de un objetivo general y objetivos específicos que se describen en la siguiente tabla:

TABLA 7. Objetivo General y Objetivos Específicos de la Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva

Objetivo General	Objetivos Específicos
Fortalecer los sectores productivos con ventajas comparativas reveladas (VCR) identificados durante las consultas sectoriales para su adecuada inserción en el mercado internacional y/o el potencial para expandir la base productiva nacional, mediante la aplicación de medidas de política de tipo horizontal y vertical que potencien ventajas competitivas con el propósito primordial de estimular la generación de empleo formal, la producción nacional, la expansión de las exportaciones con contenido tecnológico y la diversificación de mercados y productos.	Fomentar la producción con demanda local e internacional de sectores con ventajas comparativas reveladas (VCR)
	Diversificar y desarrollar nuevos mercados de exportación
	Focalizar recursos hacia actividades productivas de alto valor agregado
	Mejorar la productividad laboral
	Incrementar el empleo formal

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

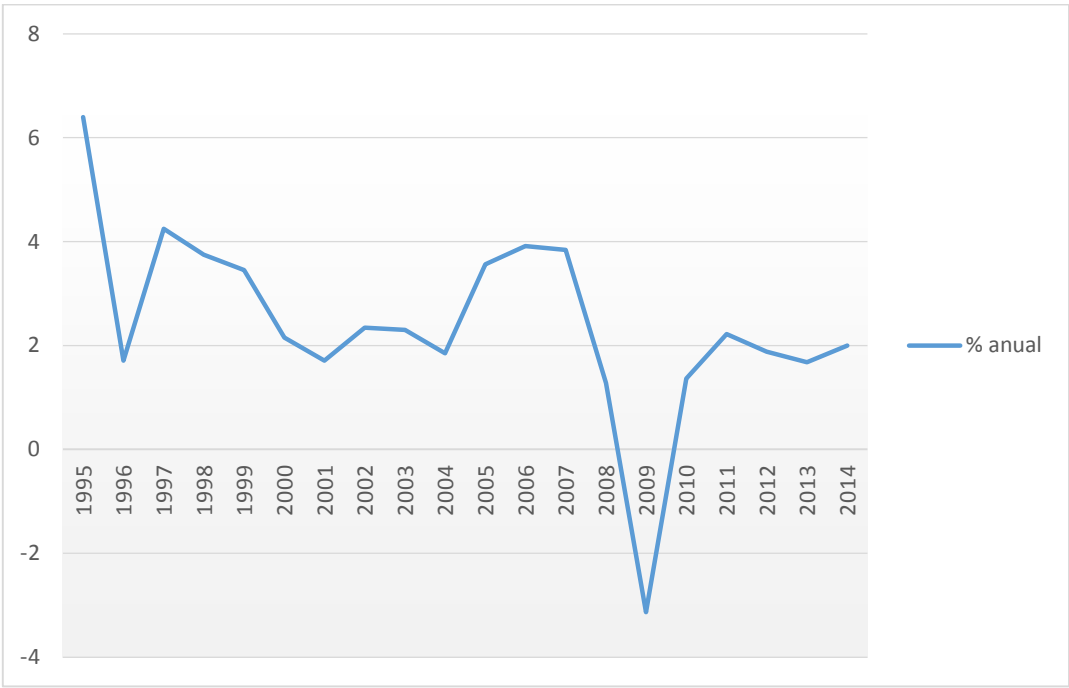
Complementariamente, la PFDTP también expone un compromiso por el desarrollo y la gobernabilidad, por lo que, haciendo uso eficiente de los recursos, se procurará aumentar la producción de los bienes exportables y de primera necesidad, fomentando las actividades productivas, permitiendo aprovechar la apertura de los mercados potenciales en la región y el resto del mundo, avanzando en la inserción en el mercado internacional y la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local (Ibíd.).

3.2.2. Diagnóstico de la problemática del sector productivo

El problema de bajo crecimiento económico tiene consecuencias sobre la generación de empleo en el sector productivo. En términos generales, la economía salvadoreña se encuentra en una tendencia de dinamismo decreciente desde el año 2000, como se puede observar en el Gráfico 1. Además, los cambios en las estructuras económicas y

poblacionales del país, han fomentado la generación de un mercado de trabajo con una capacidad insuficiente para absorber la creciente población en edad de trabajar y a la fuerza de trabajo. Esto se debe a la falta de estímulos económicos, como bajas expectativas salariales, condiciones de trabajo precarias y la desigualdad de género y la invisibilización de su aporte a la economía (MINEC, 2014).

GRÁFICO 1. Producto Interno Bruto. El Salvador. En Tasas de Crecimiento Anual. 1995-2014



Fuente: elaboración propia en base a BCR

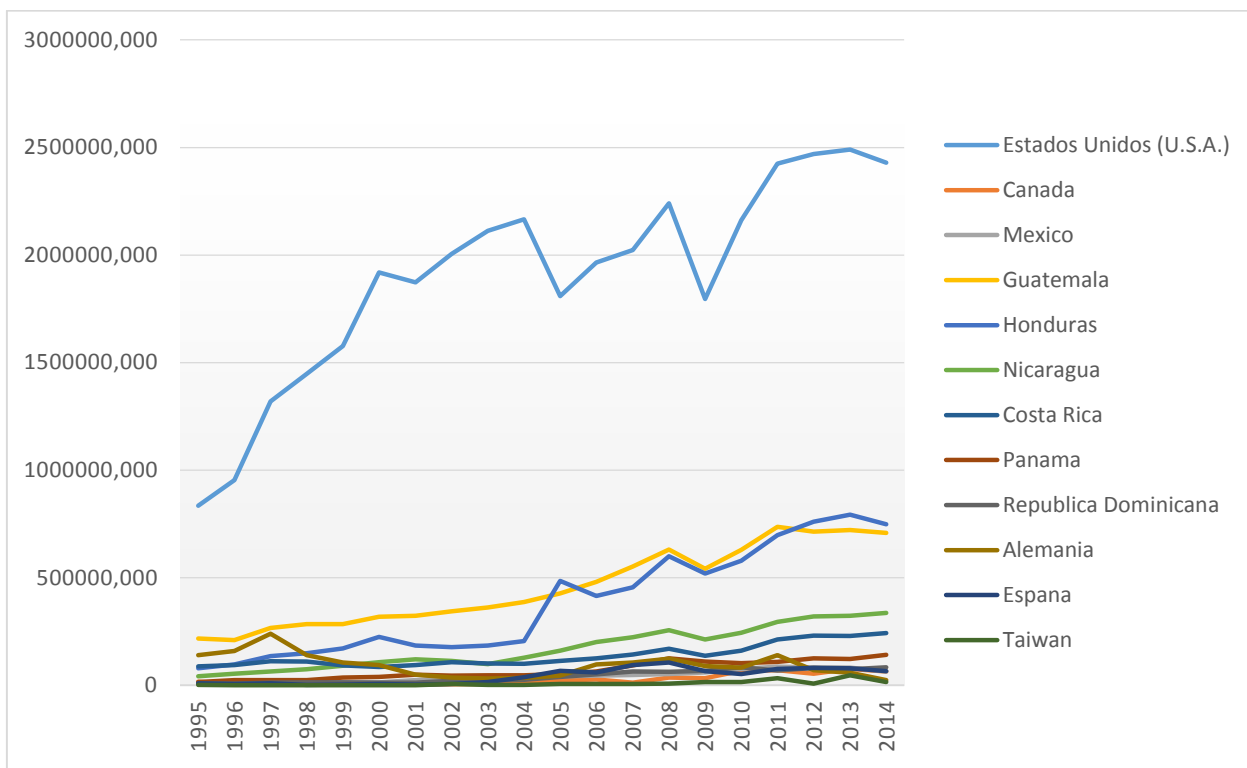
De acuerdo con MINEC (2014: 22), “la subutilización de los recursos humanos comprende el desempleo abierto (6.1% en 2012), el subempleo en todas sus formas (30.7% en zonas urbanas) y el desempleo oculto entre los inactivos”, de manera que el mercado laboral salvadoreño registra altas tasas de subempleo, consolidándose como la forma principal de subutilización laboral. Esto quiere decir que bajas tasas de desempleo no necesariamente significan altas tasas de pleno empleo; en este sentido, la PFDTP pretende orientar

accionares en materia de formación y capacitación del recurso humano que permitan satisfacer los requerimientos del empleo productivo y permitir la generación de empleo digno.

Basándose en este análisis del mercado laboral, es posible concluir que las principales causas del bajo crecimiento económico son una productividad insuficiente, una baja capacidad competitiva de las exportaciones y una elevada propensión a importar. La insuficiente productividad hace referencia a la existencia de una productividad insuficiente en el empleo de los recursos. Dicha problemática está vinculada con la presencia de un sector exportador que genera bienes con baja incorporación de ciencia y tecnología, y un bajo grado de diversificación en la producción (Ibíd.).

En cuanto a la baja capacidad competitiva de las exportaciones, hay una alta concentración de las exportaciones nacionales en un número limitado de países, generando mayor vulnerabilidad ante los choques externos provocados por fluctuaciones económicas en los países de destino. Esta situación ha limitado el crecimiento y la capacidad de adaptación del sector productivo. Un claro ejemplo sucedió en el año 2009, cuando El Salvador, debido a la crisis financiera, vio reducida sus exportaciones a Estados Unidos, su principal socio comercial, en un 20% como se observa en el Gráfico 2, lo cual representó una reducción de más de la mitad de las exportaciones totales durante ese mismo año (Ibíd.).

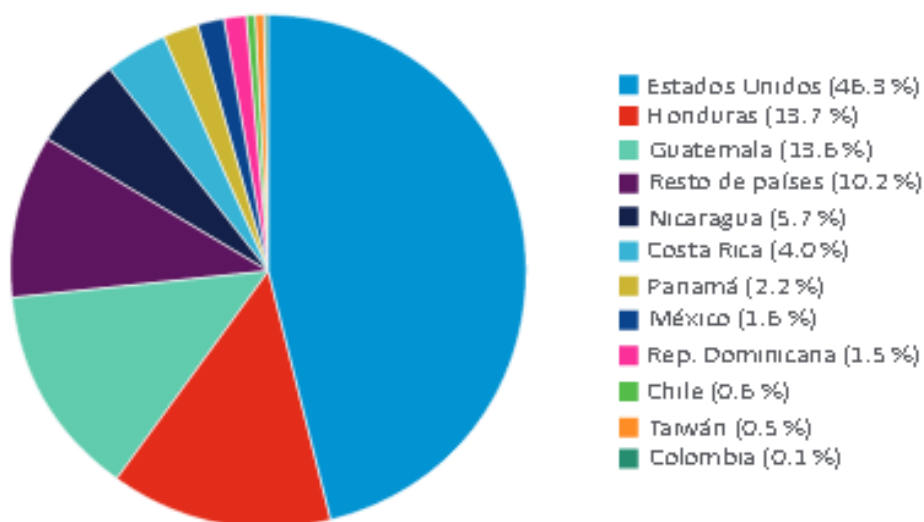
GRÁFICO 2. Evolución de Las Exportaciones de El Salvador Hacia sus Principales Socios Comerciales. 1995-2014. Expresado en US\$



Fuente: elaboración propia en base a BCR

Sin embargo, luego de 2009, se percibió una progresiva recuperación de las exportaciones hacia los Estados Unidos, que consolidó su posición dominante frente a los demás socios comerciales con una participación de 46.3% de las exportaciones entre los años 2010 y 2013, seguidos por Honduras y Guatemala quienes, en conjunto, representaron el 27.3% de las exportaciones en el año 2013, tal como se evidencia en el Gráfico 3. Al analizar dicha situación, es posible determinar que, recientemente, solamente tres países significaron el 73.6% de las exportaciones totales. Por lo tanto, El Salvador tiene una profunda dependencia del CAFTA-DR y el Mercado Común Centroamericano, desperdiciando el potencial de otros acuerdos comerciales que permitirían diversificar la capacidad de las exportaciones (Ibíd.).

GRÁFICO 3. Principales Destinos de Exportación. El Salvador. Participación Promedio por País. 2010-2013



Fuente: MINEC (2014)

Finalmente, una alta propensión a importar es una consecuencia de la baja competitividad nacional, no solo en mercados externos, sino también en el mercado interno. Durante las últimas décadas, El Salvador se ha caracterizado por ser un país con mayor participación de las importaciones sobre las exportaciones dentro del PIB.

Por tanto, estos tres elementos mencionados son las causas principales del bajo crecimiento, que encuentran su fundamento en el plano macroeconómico y microeconómico. Las restricciones microeconómicas relacionadas con el desaprovechamiento de los TLC's y la dependencia y concentración de las exportaciones hacia un número limitado de países, impide que los empresarios conozcan nuevos mercados, productos y técnicas para mejorar sus beneficios y su producción. Complementariamente, macroeconómicamente hablando, existe una frágil estabilidad económica, traducida en altos niveles de déficit y deuda externa. Estos dos planos conjugados gestan una estructura de precios relativos a favor de actividades no transables, riesgo sistémico y, en última instancia, rezago económico (Ibíd.).

En este orden, la PFDTP busca dar respuestas a estas limitaciones y problemáticas, las cuales se pretenden resolver por medio de políticas macroeconómicas eficaces, un rol activo

del gobierno, así como resolver las restricciones económicas en materia de energía, transporte, regulaciones la competencia, tecnología e innovación, políticas de fomento a la calidad y políticas industriales, que permitirían superar el problema de bajo crecimiento económico nacional y volver a El Salvador un país más competitivo y desarrollado (Ibíd.).

3.2.3. Marco conceptual

Para los fines de la PFDTP, las políticas públicas se conciben como “el conjunto de orientaciones, marcos y herramientas públicas que impulsan el desarrollo económico territorial, con un enfoque de sostenibilidad e inclusión social” (MINEC, 2014: 29), las cuales están encaminadas a mejorar el crecimiento (productividad) y la competitividad. En la misma línea, las políticas públicas buscan fortalecer las estructuras productivas de cada país por medio de iniciativas tanto “horizontales” (dirigidas a fortalecer la economía de forma general) como “verticales” (orientadas a promover sectores en particular y atacar problemas específicos de acuerdo a las necesidades de cada uno), o una combinación de ambas.

Según MINEC (2014), el principal rol del Estado, como facilitador del esfuerzo de desarrollo y bajo el marco de políticas públicas, debe ser la promoción de inversiones nacionales y extranjeras orientadas a las exportaciones, modernización de empresas y aumento de la productividad con miras a un aparato productivo más eficiente y competitivo. Para poder lograr lo anterior, el Estado puede valerse tanto de políticas horizontales como verticales de acuerdo a las necesidades de los sectores y la disponibilidad de recursos. En la siguiente matriz se pueden representar las diferentes políticas públicas que pueden ejecutarse, ya sea individualmente o en combinación:

FIGURA 6. Matriz de vinculación de políticas verticales y horizontales

	HORIZONTAL	TRANSVERSALIDAD	VERTICAL
BIEN PÚBLICO	<p>FOMENTO "Eje de Fomento de la Política"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar clima de negocios. • Reducir costos de transacción para abrir una empresa. • Proveer educación de calidad. • Asegurar respeto a derechos de propiedad. <ul style="list-style-type: none"> • Promover la asociatividad Público-Privada • Simplificar el proceso de registro de empresas 		<p>SECTORIAL "Eje de Transformación de la Política"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cadena de transporte frío puede ser input clave para el sector de frutas y hortalizas, pero no para textiles. • Carreras universitarias en turismo benefician a este sector, pero no al sector agrícola. <ul style="list-style-type: none"> • Aún la decisión de ampliar un puerto puede tener implicancias no neutrales: ¿construyo terminal de granos, o de contenedores?
INT. MERCADO	<p>DIVERSIFICACIÓN "Eje de Diversificación de la Política"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernizar el marco institucional y jurídico • Aumentar el uso de fuentes alternativas de Energía • Profundizar la interconexión eléctrica • Capacitación y entrenamiento del RRHH • Subsidios al entrenamiento laboral. • Subsidios a IyD. • Subsidios a la compra de maquinaria. • Exoneraciones impositivas para atraer IED (ZF) 		<p>SUBSIDIOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Incentivo a las Exportaciones: LRE (Derogado en 2011) 2- Derechos Arancelarios a la Importación (Drawback puro, ratificado en 2011)

Fuente: MINEC (2014)

Con un enfoque que combina tres de los cuadrantes anteriormente ilustrados, la Política tiene como hipótesis central que la combinación idónea de políticas horizontales y verticales puede contribuir mejor a la dinamización y modernización del sector productivo, sin excluir a actores competitivos que operan en sectores no seleccionados, pero sí dándole especial atención a estratégicos capaces de generar articulaciones inter e intra sectoriales e inducir economías de alcance, mejorando las condiciones para impulsar otros sectores (Ibíd.).

La implementación de la PFDTP se relaciona con las cinco estrategias planteadas en el área económica del Plan de Gobierno 2014-2019 “El Salvador Adelante” en su Eje 1, ilustrado en la Figura 7. La adopción de estas medidas ayudará a mejorar el entorno operativo de las empresas, reducir costos de transacción y desencadenar fuerzas para aumentar la productividad, lo que contribuirá a propiciar inversiones tanto nacionales como extranjeras.

FIGURA 7. Relación entre los principales elementos de la Política y el Eje 1 del Plan de Gobierno 2014-2019 “El Salvador Adelante”



Fuente: MINEC (2014)

De acuerdo a MINEC (2014), a continuación se detallan las tres dimensiones de la PFDTP:

- Por el lado del **fomento** [productivo], se apoyará a los sectores productivos capaces de generar empleos formales mediante la desburocratización del Estado y promover la atracción de inversión nacional y extranjera. Este apoyo busca que esos sectores manufacturen productos con alto valor agregado con el objetivo de aprovechar los tratados comerciales y los beneficios del comercio internacional sin descuidar los intereses del país frente a posibles barreras no arancelarias. De igual manera se brindará apoyo a las MIPYMES por su capacidad de generar empleo.

- En cuanto a la **diversificación** [productiva], esta se logrará mediante el desarrollo de infraestructura de servicios básicos con un impacto significativo en la eficiencia del recurso humano disponible para la estructura empresarial. Se espera realizar inversiones públicas en coordinación con el sector privado, así como orientar acciones a intensificar los procesos de inversión en infraestructura educativa, financiera, social y productiva con miras a la diversificación de las empresas locales.
- Finalmente, la **transformación** [productiva] de la matriz productiva se logrará por medio de la estimulación de sectores productivos con altos niveles de valor agregado, con base a la innovación y tecnología que permita el desarrollo de estructuras productivas polivalentes. Se aplicarán estrategias verticales que faciliten la migración de los sectores hacia actividades con mayor valor agregado.

En base a lo anterior, se entiende que el fomento es una acción para el corto plazo, puesto que identifica sectores que se encuentran especializados a nivel mundial y, por tanto, son competitivos. En cuanto a la diversificación, esta está enfocada al mediano plazo, con la que se pretende incentivar a que las empresas de las ramas fomentadas se dediquen a la elaboración de productos cercanos a su matriz productiva. Por último, la transformación está más orientada al largo plazo, ya que se busca que las empresas migren hacia la producción de bienes más complejos y con mayor valor agregado; es decir, que la PFDTP tiene una “visión de proceso” que involucra distintos periodos de tiempo.

Ahora bien, para los fines de la PFDTP, se utilizó una metodología que permite representar a la estructura productiva de la economía en un plano que ordena las actividades productivas en función de su contribución a la generación de valor agregado, proporcionar empleo y concentración de unidades económicas dedicadas a cada actividad productiva. Para poder identificar los sectores incluidos en el proceso de consulta de la PFDTP, se parte de un ejercicio de selección por medio de dos metodologías: Espacio de Producto (“Product Space”) y Análisis de la estructura productiva nacional. Mediante el primero se definen sectores que se han ubicado en el corto plazo en una etapa de “transformación productiva”, mientras que mediante la aplicación del segundo se definen sectores que se ubican en la etapa de “Fomento” y “Diversificación” en el corto plazo, los cuales tienen potencial de transformar sus productos o servicios a mediano y largo plazo (Ibíd.).

Mediante información censal se obtuvieron ciertas conclusiones acerca de la estructura productiva del país. El sector industrial se caracteriza en general por tener una alta

concentración de unidades económicas en actividades de bajo valor agregado y una insuficiente provisión de empleo. Las actividades relacionadas al sector servicios, aunque proveen más empleo, se concentran en actividades de bajo valor agregado en general. Sin embargo, las actividades que generan el mayor nivel de valor agregado dentro del sector servicios son aquellas que no están orientadas hacia la exportación, por lo que su tamaño está limitado al tamaño de la economía nacional. Es por esto que la Política concentra sus esfuerzos en fomentar estas actividades y elevar su rentabilidad con mejoras en el uso de recursos, como por ejemplo la transformación de actividades dirigidas a la producción para el mercado internacional sobre la base de una estructura productiva diversificada y, con esto, elevar los niveles de participación (Ibíd.).

A partir de estos hallazgos, se consideró que era importante profundizar el análisis mediante un ejercicio más riguroso en cuanto al descubrimiento y sondeo de actividades orientadas a la exportación, con mayor valor agregado y con potencial para la absorción de recurso humano calificado. En este sentido, un equipo de investigadores del BCR, la Agencia de Promoción de Inversión y Exportaciones (PROESA) y el MINEC aplicaron la metodología “Product Space”. Con ella, se lograron identificar 46 bienes transables entre los grupos de productos salvadoreños que presentan más ventajas comparativas reveladas en promedio, entre los años 2000 y 2009. Asimismo, se identificaron cuatro sectores que producen los productos con mayor ventaja comparativa revelada y que se encuentran en el núcleo del “Product Space”: Textil y Confección, Química-farmacéutica y Cosmética Natural, Plásticos y Electrónica. En la Figura 8, se muestran los sectores productivos con ventajas comparativas reveladas en el exterior y de interés para el desarrollo de iniciativas vinculadas al Fomento y la Diversificación que, en el tiempo, pudieran convertirse en sectores con relevancia en la estructura productiva del país (Ibíd.):

FIGURA 8. Sectores prioritarios para el desarrollo de la PFDTP en El Salvador



Fuente: MINEC 2014.

3.2.4. Marco legal y referencial

Según MINEC (2014), en el último quinquenio se han publicado leyes y ejecutado conjuntos de reformas y anteproyectos que conforman el marco legal e institucional para el fomento, la diversificación y la transformación productiva, los cuales han sentado las bases para impulsar al sector productivo empresarial; la totalidad de estos instrumentos conforman, pues, las bases de la PFDTP. La Política reconoce las necesidades del sector empresarial desde una visión integral así como el grado en que los problemas actuales perjudican a los empresarios en los distintos sectores. Es por esto que la Política integra todos los

instrumentos de las políticas y leyes existentes y los pone a disposición coordinándolos con las realidades de cada uno de los sectores estratégicos seleccionados, siempre teniendo en cuenta la totalidad de la estructura productiva. De esta forma, la PFDTP recoge todo el marco legal existente y, con ello, se promueven nuevas normativas que puedan responder a las necesidades del sector empresarial en el futuro.

A forma de resumen, se detallan algunas de las leyes publicadas y reformadas en los últimos años y su vinculación con la PFDTP (véase ANEXO V para un listado de leyes promulgadas y reformadas más detallado) (Ibíd.):

- La **Ley de Fomento de la Producción** ofrece al sector empresarial una plataforma interinstitucional en donde se puedan discutir y proponer acciones de apoyo al mismo sector. Esta ley constituye el marco legal de la PFDTP, sumándose al actual Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial.
- La **Reforma a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización** establece un esquema de incentivos fiscales y seguridad jurídica a las empresas condicionando los beneficios a la inversión y generación de empleo, así como el fomento de la producción de productos con mayor valor agregado y empleos formales. Esta ley se vincula con la PFDTP en el sentido de que fomenta la inversión extranjera y la generación de empleos en sectores productivos, especialmente en aquellos con un alto componente tecnológico.
- En cuanto a la **Ley Especial de Asocios Público Privados**, dicha ley tiene como objetivo establecer un marco normativo para el desarrollo de proyectos de Asocio-Público Privado para el suministro de infraestructura y servicios públicos de interés general. Esta ley permitirá potenciar el desarrollo de grandes proyectos nacionales con fines a dinamizar la economía nacional específicamente en los sectores productivos con alto potencial de crecimiento identificados en la PFDTP.

3.2.5. Problemática relacionada al Fomento, Diversificación y Transformación Productiva

Como ya se ha mencionado, la Política tiene como fin potenciar los sectores con ventajas comparativas reveladas, para su adecuada inserción en el mercado internacional. En este sentido, el MINEC, en conjunto con PROESA y el BCR, realizaron diálogos sectoriales con representantes de los sectores textil y confección, aeronáutica, plásticos, electrónica, servicios empresariales a distancia, química y farmacia, electrónica, agroindustria, calzado y artesanías. Como producto de los diálogos se obtuvieron las problemáticas relacionadas al fomento y diversificación productiva.

En cuanto al fomento productivo, en general, se identificaron tres problemáticas: en primer lugar, un alto nivel de burocracia del Estado, lo cual genera un clima institucional que demora los proyectos de inversión generadores de empleo; en segundo lugar aparece el acceso al crédito, destacando que el financiamiento existente, sea este privado o público, no responde a las necesidades y realidades empresariales; por último, un marco normativo y legal desactualizado y con vacíos.

En cuanto a la necesidad de la diversificación productiva como medio para lograr incrementar la competitividad, se identifican problemas como la falta de capital humano capacitado, así como su formación inicial, poco aprovechamiento de los tratados comerciales, bajo acceso a tecnología de punta para los procesos productivos, entre otras.

En general, MINEC (2014) establece que existen elementos comunes en las limitantes identificadas en las consultas con los 16 sectores. Estos elementos se encuentran asociados a la dinámica económica imperante desde la década de los 90's, la cual envió señales en el mercado para favorecer las actividades de menor complejidad y la importación, relegando de las políticas públicas a las manufacturas, sector que genera grandes contribuciones en la generación de empleo, producción, exportaciones e impuestos.

Por tanto, se establece que la problemática de los distintos sectores se centra en cuatro grandes componentes en los cuales la Política centra su atención:

1. Bajo grado de calificación de la mano de obra y rezago/obsolescencia de procesos de negocios y acervo de capital que impiden producir más y mejor.

2. Debilidad, inoperancia/desconocimiento, inexistencia y dispersión de marco institucional de apoyo y fomento a estrategias de calidad, certificación, reconocimiento de mercados, innovación y absorción de tecnología de punta.
3. Desintegración hacia adelante y hacia atrás de las cadenas productivas que propicia una matriz productiva de baja densidad y con poca oferta de proveedores, locales sobre todo, que suministren materias primas a precios competitivos.
4. Costos y calidad bajos de los bienes no transables para la producción (puertos, carreteras, aduanas y energía, entre otros).

Un detalle de los problemas específicos identificados para cada uno de los sectores se puede encontrar en la tabla del ANEXO VI.

3.2.6. Ejes de la Política

Como ya se ha mencionado, los esfuerzos de políticas y leyes que actualmente se implementan en beneficio del desarrollo de los sectores productivos son de carácter horizontal. Por tanto, en un esfuerzo por lograr una perspectiva integral y holística, se incorpora a los esfuerzos realizados actualmente la dimensión de transformación de la estructura productiva en el largo plazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Política se compone de tres ejes de acción, los cuales se han mencionado previamente y se listan a continuación:

1. Fomento productivo nacional
2. Diversificación de la oferta exportable
3. Transformación productiva

Estos ejes de acción contienen distintos componentes dentro de los cuales se tienen 151 acciones que la Política pretende desarrollar en los ejes de fomento y diversificación para contribuir a solventar la problemática previamente expuesta. Los componentes de los ejes de fomento y diversificación se enlistan en la siguiente tabla (en cuanto a las acciones de cada uno de los componentes de los ejes, se puede consultar la tabla del ANEXO VII):

TABLA 8. Componentes de ejes relacionados a Fomento y Diversificación Productiva

Eje	Componentes
Fomento Productivo	Calidad
	Encadenamientos productivos
	Emprendimiento y fomento de la MIPYME
	Transporte y logística
	Fortalecimiento de los instrumentos existentes
Diversificación Productiva	Disponer de un marco legal e institucional idóneo
	Innovación y tecnología
	Aprovechamiento de oportunidades del comercio internacional
	Energía

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

En cuanto a la transformación productiva, los diálogos se realizaron centrados en la discusión de un conjunto de hipótesis para identificar las principales limitantes de los sectores por cada una de las áreas de competitividad. En este sentido, se expresaron las principales líneas de acción a implementar por cada uno de las 10 áreas de competitividad, las cuales se listan a continuación, mientras que las 89 acciones relacionadas a este eje se encuentran agrupados en la tabla correspondiente al ANEXO VIII.

TABLA 9. Áreas de competitividad relacionadas al eje de Transformación Productiva

Ejes	Áreas de Competitividad
Transformación Productiva	Encadenamientos productivos
	Calidad
	Innovación
	Energía
	Inteligencia económica
	Financiamiento
	Acceso a mercados internacionales
	Tramitología
	Marco regulatorio
	Recurso humano calificado

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

3.2.7. Institucionalidad para implementar la Política

La implementación de la PFDTP, requiere de una institucionalidad pública y privada para apoyar su propio desarrollo. Al adoptar lo anterior, las instituciones públicas asumen un papel más importante en la coordinación del proceso de implementación de la política. Para lograr lo anterior, es necesario profundizar los vínculos de trabajo con los agentes privados, quienes tienen el rol de dinamizar la economía por medio de inversiones rentables y creación de nuevas plazas de trabajo (MINEC, 2014).

En este sentido, la constante interacción y comunicación entre los agentes públicos y privados es de vital importancia para que la institucionalidad funcione y se pueda llevar a cabo la política. Mediante lo anterior, se posibilita el logro de consensos en lo pertinente a las directrices de la política que se consideren apropiadas por el sector privado. En esta misma línea, es deber de la política promover una mayor eficiencia, simplificando aquellas reglamentaciones que afecten a los sectores económicos y rubros estratégicos con ventajas comparativas reveladas y alto valor agregado. Para lograr lo anterior, se recurrirán a instancias de entendimiento público-privado, donde se espera que las decisiones consensadas sean de beneficio para el sector productivo y la competitividad del país (Ibíd.).

De acuerdo a MINEC (2014), para la implementación de la PFDTP, es requisito seguir la siguiente institucionalidad:

- Nivel coordinador: MINEC
- Nivel consultivo: Integrado por los miembros del Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial (CSIFPE)
- Nivel implementador: conformado por integrantes de las Comisiones Técnicas que conforman el Sistema de Fomento de la Producción creada bajo la Ley de Fomento de la Producción.

En lo referente a la Ley de Fomento de la Producción Empresarial, se constituye en su artículo 15 al Comité del Sistema Integral de Fomento a la Producción Empresarial, el cual designa como ente rector al MINEC. Además, el Comité cuenta con un Secretario designado por el MINEC, quien tendrá la función de dar seguimiento a los acuerdos tomados, y de acuerdo con el artículo 19, se deben realizar sesiones en forma ordinaria un mínimo de una vez cada tres meses, y en forma extraordinaria cuando sea necesario (Ibíd.).

Según MINEC (2014), las funciones consultivas del Comité serán:

- Analizar y proponer acciones de apoyo para el desarrollo de la internacionalización de empresas
- Proponer acciones para fortalecer las exportaciones
- Facilitar la integración de cadenas productivas y de valor agregado

- Impulsar la participación de organizaciones privadas a fin de aportar mejoras a los programas a proponerse
- Impulsar alianzas estrategias de índole público-privadas e instituciones académicas de educación superior
- Velar por el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Fomento a la Producción.

3.2.8. Propuesta de seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política

Uno de los componentes principales de la política es contar con sistemas que posibiliten administrar el desenvolvimiento de las líneas de acción a implementar. De este modo, se hace posible medir y cuantificar resultados, realizar correcciones pertinentes y facilitar el acceso a la información generada a todas las partes que participan en el desarrollo de la PFDTP. Esto se pretende alcanzar por medio de un grupo de monitoreo y evaluación de los resultados, que se basará en la medición del impacto de los accionares de la política en materia de transformación productiva y generación empelo, expresados en términos cualitativos y cuantitativos. De este modo, se garantiza que la visión estratégica de la política se concrete de forma oportuna (MINEC, 2014).

De acuerdo con MINEC (2014), para estructurar el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, los dos elementos básicos que deben existir son los siguientes:

- El sub-sistema de seguimiento de la gestión de la política: para su construcción se utilizará la plataforma del Sistema de Planificación del Ministerio de Economía a fin de monitorear y dar seguimiento a los planes y proyectos definidos.
- Sub-sistema de monitoreo y medición de impacto de la política: tiene por objetivo recopilar información de cada empresa, clasificada en su sector pertinente, que será beneficiada con la política. Por lo tanto, se podrán generar indicadores sectoriales específicos relacionados a la línea de base que constituye a los sectores y las empresas al iniciar el proceso y durante la implementación y ejecución de la política.

3.3. La inercia neoliberal en el período 2009-2019 en base a la PFDTP y sus políticas complementarias

Con la llegada al poder de un partido de izquierda (el FMLN), se esperaba un cambio en cuanto a la dirección y enfoque del diseño de políticas económicas orientadas al crecimiento económico y desarrollo productivo del país. Sin embargo, al hacer una revisión trivial de las políticas y leyes implementadas en torno a la PFDTP durante el período de 2009 a la fecha, se evidencian algunos rasgos neoliberales que no han permitido que se dé esa esperada ruptura de manera completa del enfoque neoliberal, cayendo así en una inercia.

A continuación se pretende demostrar la inercia neoliberal para el período 2009-2019 mediante un proceso de identificación de cuatro elementos característicos de economías neoliberales encontrados en las leyes y políticas complementarias a la PFDTP y ésta en sí misma.

3.3.1. La inercia neoliberal en las políticas complementarias a la PFDTP

3.3.1.1. Estrategia de crecimiento económico basada en las exportaciones

En el enfoque neoliberal, la orientación hacia afuera y promoción de las exportaciones es la estrategia que deben seguir los países en desarrollo para resolver lo que básicamente se consideran distorsiones domésticas. Al implementar políticas de liberalización comercial, a través de TLC's, se cree que los países lograrán mayores niveles de crecimiento económico a través del fomento de exportaciones y disminución de importaciones, logrando una balanza comercial equilibrada. Este enfoque, como se ha mencionado en el Capítulo I, se consolidó durante la década de los años 80 y 90 a través de la demostración de que cuando se liberalizaron las economías, el aporte del comercio internacional al PIB incrementó significativamente, generando una preocupación por liberalizar cada vez más y adoptar medidas de fomento de exportaciones competitivas⁴.

⁴ Cuando se habla de competitividad, se entiende como la del enfoque neoliberal de Porter planteado en el Capítulo I.

Ley de fomento a la producción

La PFDTP tiene como marco legal a la Ley de Fomento a la Producción. Al ser esta ley el marco que confiere legalidad a la implementación y puesta en marcha de la Política, es una parte fundamental de la misma y, por tanto, es un instrumento vital para detectar si en efecto se rompe con la visión neoliberal.

La Ley tiene por objeto, tal como se ha expuesto previamente, el apoyo y fortalecimiento a los sectores productivos de acuerdo a las reglas que rigen el comercio mundial, considerando que el fomento al sector productivo es una condición para lograr la inserción internacional de la economía a nivel mundial. Además, el artículo 9 de la Ley establece que se deben crear programas que comprendan distintas áreas, entre las cuales se destaca la administración y aprovechamiento de tratados comerciales.

La identificación de los dos elementos expuestos evidencia un componente neoliberal; si bien en la Ley no dice explícitamente que el crecimiento económico se logrará vía fomento de exportaciones, estos dos elementos son catalizadores, en el sentido que el desarrollo de los sectores productivos conlleva a un incremento en la competitividad sectorial, lo que implica aumento de la competitividad mundial de las exportaciones, lo que complementado con herramientas como los tratados comerciales logrará una adecuada inserción de la economía salvadoreña en la economía mundial, traduciéndose en crecimiento económico.

Política Industrial

Al igual que en la ley previamente expuesta, en esta Política se evidencian rasgos neoliberales, sin embargo, esta difiere en el sentido de que la Política sí expone de manera explícita la necesidad de desarrollo de los sectores productivos, específicamente industrial, con enfoque a exportaciones.

Como ya se ha descrito antes, la Política tiene ejes estratégicos, los cuales además contienen líneas de acción y acciones específicas que evidencian la necesidad del desarrollo productivo y mejora de la competitividad, con el fin de potenciar las exportaciones del sector industrial.

En cuanto al primer eje estratégico, este hace referencia al incremento de la productividad, y para esto, se requieren, entre otras, líneas de acción como calidad y encadenamientos productivos y valor agregado. Es en las acciones específicas de estas dos líneas donde se evidencia el fuerte componente exportador de la política; en cuanto a calidad, se plantea:

“Implementar el Sistema Nacional de Calidad y Productividad aprobando su marco legal, creando la institucionalidad correspondiente y asegurando el financiamiento para su adecuada operación. Armonizar la normativa nacional y de exportación con la internacional (CODEX); y la coordinación de los sistemas de inspección y análisis de alimentos”. (Secretaría Técnica de la Presidencia et al., 2011:37)

En cuanto a la línea de acción de encadenamientos productivos y valor agregado, la acción específica plantea:

“Establecer un programa para la mejora de la competitividad y productividad de cadenas productivas de sectores priorizados que incluya la identificación y selección de cadenas productivas con mayor valor agregado, con potencial de sustitución eficiente de importaciones y de incremento en exportaciones”. (Secretaría Técnica de la Presidencia et al., 2011:39)

Un segundo eje estratégico que tiene relación directa con el fomento de las exportaciones es el aprovechamiento de las oportunidades del comercio internacional, dentro de esta, se plantea la necesidad de incrementar la participación de mercado de las exportaciones salvadoreñas a través de mayor penetración y posicionamiento, tanto en los mercados existentes como nuevos mercados. Entre las distintas líneas de acción, se puede identificar la inteligencia de mercados, la cual plantea como una acción específica: “Elaborar un mecanismo de coordinación entre el sector público y el sector empresarial para determinar futuras negociaciones de Acuerdos Comerciales” (Secretaría Técnica de la Presidencia et al., 2011: 41).

Otra de las líneas de acción estratégica plantea la necesidad de la diversificación de la oferta exportable, a través de la “elaboración de un programa para el desarrollo de nuevos productos industriales y agroindustriales de exportación de alto valor agregado y competitivo” (Secretaría Técnica de la Presidencia et al., 2011: 41).

Asimismo, estos componentes también se evidencian en la PNICT, en la que se plantea como una de las estrategias la promoción de la investigación, transferencia tecnológica y desarrollo de la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) a través de alianzas regionales; esta estrategia tiene además líneas de acción, de las cuales para nuestro análisis presente destaca: “desarrollo de estrategias locales y regionales para lograr la adopción tecnológica y del conocimiento, así como del desarrollo de actividades de inteligencia comercial y la promoción de la oferta exportable de productos y servicios innovadores” (Secretaría Técnica de la Presidencia et al., 2012: 33).

En cuanto a la PNCA y la Ley de Creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad, estos pretenden ser instrumentos cuyo principal objetivo es promover la regulación y la calidad de los productos con la finalidad de generar mejoras en la competitividad y que de ese modo el país pueda tener un desempeño exitoso en los mercados mundiales cada vez competitivos y globalizados (Diario Oficial, 2011, tomo 392, No. 158; MINEC, 2011).

3.3.1.2. Inversión Extranjera Directa como promotor de crecimiento económico y absorción de tecnología

El enfoque neoliberal plantea, además de las desregulaciones y liberalización al comercio, eliminar las barreras a los capitales. De esta forma, estos pueden tener una libre movilización a nivel internacional, lo cual se vuelve beneficioso para los países en el sentido que se genera más inversión, se potencian las exportaciones, incrementa la producción, hay un aumento en salarios y, en último término, un mayor nivel de crecimiento económico. Adicionalmente, según Alas (2011), la atracción de capitales es lo que los países en desarrollo necesitan para el establecimiento de empresas privadas o el desarrollo de proyectos públicos-privados, es decir, incrementar la formación bruta de capital.

Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología

Dentro de esta Política, se plantea la necesidad de incrementar el progreso tecnológico y absorción de capacidades tecnológicas. Esto se puede evidenciar a través de la estrategia de diseño e implementación de mecanismos para la financiación de bienes y servicios innovadores, la cual plantea como una de sus líneas de acción la focalización, tanto en inversiones nacionales como extranjera, para el desarrollo de las actividades relacionadas con la innovación, ciencia y tecnología.

Complementario a lo anterior, la estrategia de fomento a las actividades de Innovación, Ciencia y Tecnología para el desarrollo de productos y servicios, se recalca la necesidad de la atracción de IED en el área de alta tecnología, tomando en cuenta que estas inversiones deben asumir el compromiso de transmitir conocimientos y tecnología bajo los acuerdos de confidencialidad que se establezcan.

Darle un rol protagonista a la IED para el desarrollo de la Innovación, Ciencia y Tecnología es una herramienta que no permite romper completamente con el enfoque de desarrollo neoliberal.

Ley de Zonas Francas y su Reforma

Esta ley tiene como objetivo implícito ser un incentivo para la atracción de inversión extranjera e instauración de empresas internacionales, lo cual también se complementa con la PNICT, ya que al exonerar a las empresas, dentro de la zona franca, de impuestos se espera que se genere mayor inversión extranjera directa, posibilitando la incorporación y absorción de nuevas tecnologías y procesos productivos innovadores.

3.3.1.3. Marco Jurídico

En general el marco jurídico es el conjunto de leyes y normativas que rigen el funcionamiento de la sociedad y por tanto la base del accionar del Estado. En el ámbito económico, el marco jurídico brinda el respaldo legal al diseño e implementación de políticas, programas y otras acciones que busquen el fomento productivo, así como también regula el accionar de los distintos agentes económicos involucrados en el quehacer productivo. En este sentido, el marco jurídico es el que determina el enfoque de desarrollo económico que regirá a la nación.

A partir del año 2009 se esperaba un cambio en la dirección de las políticas y programas en materia económica, lo que requiere necesariamente reformas en el marco jurídico existente. Sin embargo, a pesar de haber existido reformas en las principales leyes de fomento productivo, estas no se han materializado en un cambio sustancial de la estructura jurídica que se tenía con los gobiernos de ARENA.

Como ejemplo de lo anterior se tienen la Reforma a la Ley de Inversiones y la Reforma a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. En el caso de la primera, lejos de

darse una reforma significativa, se continuó con las mismas líneas jurídicas y legales, por lo cual se sigue haciendo un fuerte énfasis en los esfuerzos por atraer la inversión, particularmente la IED. Complementariamente, en cuanto a la segunda reforma mencionada, esta consistió únicamente en prolongar los plazos para la exoneración de impuestos para empresas nacionales e internacionales que realizan actividades relacionadas con las zonas francas, todo esto con la finalidad de promover la inversión nacional y extranjera.

En la PI, el eje estratégico relacionado al marco institucional y legal tiene como objetivo el fortalecimiento, la reforma y creación de un marco institucional tendiente a agilizar trámites, fortalecer la coordinación institucional y creación de la normativa para algunos temas que carecen de la misma, con la finalidad de lograr un funcionamiento eficiente en el sector productivo. Además, al analizar las acciones dentro de este eje estratégico, se infiere que estas tienden al mejoramiento de lo que convencionalmente se entiende por “clima de negocios” que pretenden los apologistas del neoliberalismo.

Adicionalmente, como ya se ha descrito previamente, con las leyes implementadas en los últimos años no han sido redireccionadas a cambios en la estructura de marco jurídico, y, como consecuencia, los programas y políticas continúan teniendo fuertes componentes de corte neoliberal que no han permitido un cambio sustancial en la dirección de los distintos accionares en materia económica. Un ejemplo de esto es la Ley de Fomento a la Producción, la cual es la base legal para dar paso a la PFDTP.

3.3.2. La inercia neoliberal en la PFDTP

Luego de una rigurosa revisión del contenido de la PFDTP, se lograron identificar aspectos de carácter neoliberal que evidencian que, en efecto, las distintas iniciativas en el ámbito económico salvadoreño han caído en una inercia cuya corriente arrastró toda esperanza de un cambio en el mediano plazo.

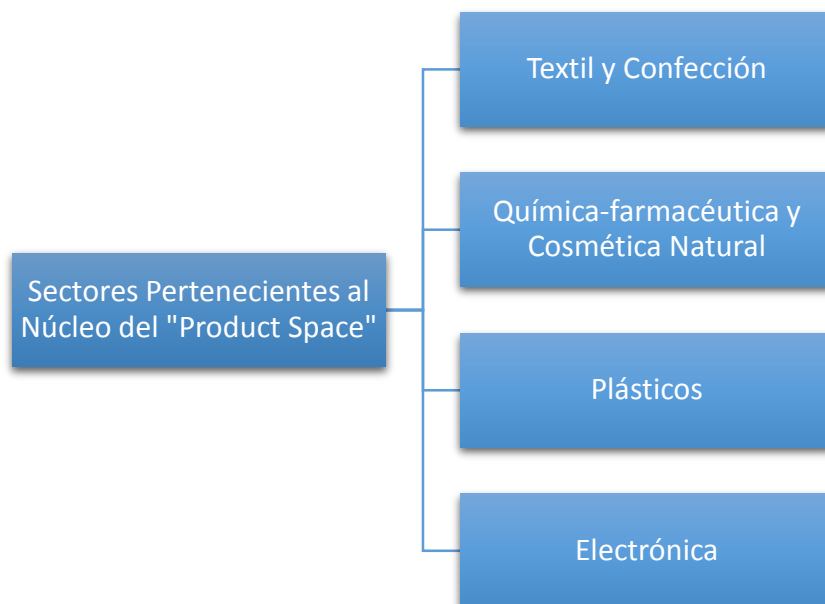
El problema principal que esta Política busca erradicar es el bajo crecimiento económico, y este es, según la PFDTP, consecuencia de la carencia o insuficiencia de elementos que, en realidad, tienen un corte neoliberal, como por ejemplo la falta de inversión extranjera y un bajo desempeño de las exportaciones y baja competitividad de las mismas. En la misma línea y como ya se recalcó anteriormente, según la PFDTP, el rol que debe asumir el Estado debe ser aquel en el que se promuevan las inversiones nacionales y extranjeras y,

sobretudo, a aquellas orientadas al fomento de la matriz exportadora teniendo en cuenta la competitividad intra e inter sectorial, en el cual PROESA juega un papel preponderante.

Ahora bien, como se detalló en el marco conceptual de la PFDTP, se utilizó la metodología “Product Space” para poder representar la estructura productiva de la economía ordenando a aquellos sectores en función de su contribución a la generación de mayor valor agregado y proporcionar empleo. Sin embargo, al utilizar esta metodología, se logran identificar aquellos productos en los que el país en cuestión posee ventajas comparativas reveladas; es decir, en los que ha especializado su matriz exportadora y en los cuales, en relación al total exportado, exporta más que el resto del mundo. Dentro de esta herramienta se pueden identificar productos con bajos niveles de sofisticación y, por tanto, intensivos en trabajo, ubicándose estos en la periferia. Asimismo, se encuentran los productos con altos niveles de sofisticación y que son intensivos en capital, tecnología y conocimiento, que se ubican en el núcleo.

Los sectores que se pretenden fomentar y que se identificaron con el “Product Space” son los que fabrican productos que se encuentran en el núcleo, que se muestran en la Figura 9. Esto implica que, para ser eficientes, necesariamente deben ser intensivos en capital y, por tanto, tienen una reducida demanda de mano de obra. Si bien pueden ser sectores que puedan generar valor agregado, no necesariamente pueden generar empleo, dado que, al ser intensivos en capital, requieren más procesos tecnificados que mano de obra. Si El Salvador contara con mayores niveles de mano obra técnica y calificada, el apostarle a estos sectores podría generar más empleo. Sin embargo, en la misma Política se confirma que, en las consultas sectoriales, una de las problemáticas es el bajo grado de calificación de la mano de obra y el rezago de procesos de negocio y acervo de capital para tener una mayor y mejor producción.

FIGURA 9. Sectores pertenecientes al núcleo del “Product Space”



Fuente: elaboración propia a partir de MINEC (2014)

Otro punto a tratar en cuanto a la PFDTP es su marco legal. La Política recoge todo lo que es el marco legal existente con el que pretende promover nuevas normativas que respondan a las necesidades del sector empresarial en el futuro. En este sentido, la PFDTP está adoptando un marco legal y jurídico con rasgos neoliberales heredados de gobiernos anteriores, por lo que difícilmente podría romper con la dirección en la que se propongan y ejecuten nuevas leyes y políticas, tal como se ha planteado en el elemento del Marco Jurídico expuesto anteriormente.

Incluso en la identificación de la problemática que enfrentan los sectores productivos para la elaboración de la PFDTP, se pueden distinguir rasgos neoliberales. En el caso del eje de fomento productivo, se puede inferir que la problemática está relacionada a un débil clima de negocios, ya que los problemas específicos están relacionados con costos y complejos procesos en la puesta en marcha de iniciativas productivas relacionadas con trámites que competen a la relación empresa-gobierno. En cuanto el eje de diversificación productiva, la problemática gira en torno al desaprovechamiento de elementos que permiten la integración al mercado internacional, como por ejemplo el aprovechamiento de los tratados comerciales,

poco desarrollo del capital humano tecnificado para lograr mayores niveles de productividad y productos competitivos a nivel mundial, el clima de negocios, entre otros.

Como se menciona dentro de la PFDTP, esta se encuentra enmarcada dentro del conglomerado de políticas vigentes. Siendo así, muchas de las propuestas de acción realizadas en el marco de los ejes de fomento y diversificación productiva nacional tienen un alto grado de similitud con las realizadas en las distintas leyes y políticas estudiadas previamente (calidad, innovación ciencia y tecnología, industrial, etc.), por lo que se vuelve a reiterar la inexistencia de un quiebre rotundo con el modelo neoliberal:

- Dentro de las líneas de acción se encuentra la necesidad de un clima favorable de negocios
- La necesidad de reformar el marco legal e institucional (las acciones de reformas son meramente superficiales)
- Aprovechamiento de oportunidades del comercio internacional

En lo que respecta al eje de transformación productiva, el análisis previo es aplicable, dado que sus líneas de acción se enfocan en el mejoramiento de la competitividad a largo plazo con el fin de expandir los mercados de exportación.

Finalmente, a manera de conclusión, las políticas que nutren a la PFDTP y, consecuentemente esta misma, contienen un gran número de componentes neoliberales los cuales fomentan la estructura neoliberal montada en la década de los 90's. Muchos de los planes y políticas hablan de transformación en las estructuras, sin embargo, no se habla de una transformación en las estructuras sociales sino que solo se limita a la estructura productiva. Además, en reiteradas ocasiones, se destaca la importancia del crecimiento económico basado en el mercado externo, volviendo al país más vulnerable a los shocks externos, así también como el fortalecimiento de la demanda en el mercado nacional pasa a segundo plano ya que no se destaca su importancia en las medidas dentro de las políticas en cuestión.

Hay que aclarar que dentro de esta política existen ciertos elementos a destacar, en el sentido de hacer el intento de desapegarse del enfoque neoliberal, como es el caso de la diversificación productiva, el desarrollo y generación de la innovación, ciencia y tecnología

nacional, avanzar en la seguridad alimentaria y nutricional y la búsqueda de la creación de una ley de economía solidaria para mejorar el emprendimiento y el fomento de la MIPYME.

Sin embargo, estos esfuerzos son marginales y poco perceptibles en la política y, por estas razones, resulta importante buscar formas alternativas que legitimen la aplicación de acciones con un enfoque distinto que busque solventar las necesidades reales y palpables del país, poniendo en el centro al ser humano por encima de los intereses de los grupos hegemónicos y dando paso al surgimiento de una agenda económico-política post-neoliberal.

CAPÍTULO IV:

LÍNEAS BASE PARA LA REALIZACIÓN DE UNA
PROPUESTA ALTERNATIVA AL ENFOQUE
NEOLIBERAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO

4. CAPÍTULO IV: LÍNEAS BASE PARA LA REALIZACIÓN DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA AL ENFOQUE NEOLIBERAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO

A lo largo de la investigación, se ha planteado la necesidad del desarrollo de los sectores productivos para poder lograr mayores tasas de crecimiento económico y, además, sostenido. Definir una estrategia de transformación de la base productiva es un paso positivo en el camino hacia el desarrollo económico. Sin embargo, a lo largo de la investigación, se identificaron elementos que podrían aminorar el impacto de esta estrategia sobre el desarrollo productivo (un marco legal y jurídico que respalda el modelo neoliberal, un rol subsidiario del Estado, un crecimiento económico basado en el mercado externo, necesidad de fomento de la inversión extranjera y exportaciones, entre otros), por lo que, en este capítulo, se ha considerado necesario establecer las bases para la elaboración de una propuesta alternativa que propicie las condiciones para empezar a transitar hacia una verdadera transformación productiva dentro de una agenda post-neoliberal.

En este sentido, en el presente capítulo se realiza, en primer lugar, una recopilación de elementos de las políticas y programas que representan un punto de inflexión respecto al enfoque dominante. Un segundo punto consistirá en la estructuración de una serie de líneas base para la realización de una propuesta de desarrollo productivo alternativa⁵ que represente un quiebre con la corriente hegemónica, en la cual se establezcan el rol que deben tener el Estado y el sector privado en el proceso de desarrollo económico, las medidas relativas al comercio, la redefinición del concepto de competitividad, el concepto de tecnología y una política fiscal progresiva. Teniendo en cuenta lo anterior, se propondrá el marco de acción política y de reforma del sistema jurídico para poder implementar la estrategia planteada.

⁵ En términos de transformación productiva, se considera a la PFDTTP como una buena estrategia de desarrollo productivo en el largo plazo. Sin embargo, como ya se ha expuesto anteriormente, existen elementos que no permiten que se supere el enfoque de desarrollo productivo implementado durante los últimos 20 años, por lo que las líneas base para la realización de una propuesta alternativa se orientarán hacia superar esta visión y los elementos perturbadores del desarrollo.

4.1. La semilla post-neoliberal en los planes y políticas en el período 2009-2019

En este apartado se realizará una revisión de los elementos dentro del diseño e incorporación de iniciativas gubernamentales, que evidencian la presencia de una visión de desarrollo post-neoliberal que, si bien puede ser mínimo, representa un inicio para sentar las bases que permitirán que, en el largo plazo, El Salvador avance hacia un nuevo modelo de desarrollo. Por tanto, se espera que esta semilla post-neoliberal se transforme progresivamente en el enfoque dominante bajo el cual se oriente el diseño de los planes, programas y políticas, desde una perspectiva de desarrollo humano, cohesión social y con una mayor participación del Estado en la economía.

Lo anterior se pretende lograr mediante un análisis detallado de la implementación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) y la formulación de la PFDTP, extrayendo los componentes que revelen la existencia de iniciativas que podrían representar un punto de inflexión en su enfoque respecto al modelo neoliberal.

4.1.1. Sistema de Protección Social Universal (SPSU)

Durante la gestión presidencial de Mauricio Funes, es posible encontrar elementos que delatan la presencia de una sutil corriente post-neoliberal dentro de la elaboración de políticas y programas gubernamentales. Si bien dicha tendencia es tenue, existe, por lo que resulta importante analizar una de las principales iniciativas que denotan la presencia de elementos post-neoliberales en su diseño e implementación.

Desde el inicio de esta gestión en el año 2009, el Gobierno de la República impulsó el Plan Global Anticrisis, el cual consistió en el diseño y promoción de una serie de políticas destinadas a minimizar los efectos de la crisis financiera gestada desde al año 2008 y a proteger a la población más vulnerable frente a sus efectos, así como impulsar políticas destinadas a combatir la pobreza, fomentar la igualdad e inclusión social y crear mecanismos institucionales que permitirían una distribución más equitativa de los recursos. Para dichos propósitos, se crea el SPSU, el cual consistió en promover accionares cuya función se fundamentaría en minimizar los efectos de la crisis financiera gestada desde el año 2008 y proteger a la población más vulnerable frente a sus efectos (Gobierno de El Salvador, 2012).

Con la implementación del SPSU, se esperaba proporcionar a la población salvadoreña de un conjunto de servicios sociales básicos sin importar su posición social, pero haciendo énfasis en los más pobres. Dicho sistema constituiría uno de los componentes distributivos más importantes del nuevo modelo económico que se pretendió instaurar y que, además, se basó en un enfoque de derechos humanos, considerando el ciclo de vida de las personas en todos sus niveles. El SPSU estaría caracterizado por una serie de instrumentos de gran diversidad e integridad en su contenido (dichos instrumentos se muestran en el esquema general del SPSU en el ANEXO IX) (Ibíd.).

De acuerdo con Gobierno de El Salvador (2012), desde su implementación se realizaron importantes avances en términos de iniciativas orientadas a cumplir sus objetivos. Sin embargo, dadas las restricciones presupuestarias afrontadas durante este periodo, solo pudieron impulsarse políticas y programas enfocados en el bienestar de la población más pobre, en especial de los niños, personas mayores, jefas de hogar y jóvenes sin empleo ni acceso a la educación. Un ejemplo de lo anterior es la implementación de “Ciudad Mujer”, la cual representaría un reconocimiento a los derechos de las mujeres y que propiciaría la equidad de género, así como la implementación de algunas políticas sectoriales, como es el caso de la Reforma Integral de Salud.

Algunos de los resultados logrados por el SPSU han sido la creación de programas de atención social, como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas de educación y salud, las cuales se entregaron a familias en condiciones de pobreza con la finalidad de fomentar el acceso a la educación; la Pensión Básica Universal, la cual consistiría en un aporte de 50 dólares mensuales para las personas mayores de 70 años; el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, que brindaría asistencia social y monetaria a jóvenes y mujeres, así como programas de dotación de útiles escolares y seguridad alimentaria, como lo son el caso de Alimentación Escolar y Vaso de Leche (Ibíd.).

En conclusión, el SPSU evidencia la presencia de una base post-neoliberal dentro del diseño de planes gubernamentales a partir del año 2009 con la llegada al poder del FMLN. Además, es posible notar que la implementación del SPSU no estuvo basada en una estrategia de mercado; más bien, se basó en un enfoque de derechos humanos con inclusión social y la garantía de un suelo básico de bienestar, abordado desde la consideración del ciclo de vida de las personas, procurando que todos vivan con dignidad y bienestar en cada una de las etapas de la vida. Sin embargo, se requiere de una mayor coordinación entre las entidades

estatales para lograr una aplicación efectiva de este tipo de iniciativas que rompen con la visión tradicional de desarrollo.

4.1.2. Elementos post-neoliberales en la PFDTP

Pese a la inexistencia de un giro radical y sustancial del enfoque neoliberal de desarrollo productivo, económico y social (consolidado como dogma económico en El Salvador en las últimas dos décadas) desde la llegada al poder del partido FMLN, se han podido identificar ciertos aspectos en el diseño de políticas que podrían contribuir a una ruptura del pensamiento hegemónico. Sin embargo, aunque importantes, estos no son suficientes para lograr una nueva visión de desarrollo productivo y crecimiento económico.

Retomando la PFDTP, la cual es la base analítica de esta investigación, algunos de los aspectos o elementos que podrían identificarse como instrumentos que contribuyan a lograr dicha ruptura – elementos *post-neoliberales* – se detallan a continuación:

- Empleos de calidad: en contraposición al enfoque convencional que considera la mano de obra un recurso para atender la demanda de los mercados, se habla dentro de la Política de la generación de empleos dignos por medio del aumento en los niveles de calidad de recurso humano a través de una educación que responda a las demandas de los sectores productivos. Esto permitiría mayor inclusión, equidad, dignidad, entre otros.

No obstante, una crítica a esta visión podría ser que, para lograr la reproducción de la fuerza de trabajo – permitir condiciones de vida dignas – no debe ser condición o requisito la alta calificación del recurso humano, así como también la necesidad de brindar a la población una educación enfocada en el desarrollo humano y no estrictamente en las necesidades del mercado, dejando en libertad a las personas para elegir el ámbito en el cual decidan desarrollarse.

- Producción enfocada al mercado interno: satisfacer las necesidades del mercado interno aparece como uno de los objetivos de la PFDTP (cabe mencionar que el objetivo principal sigue siendo el mercado externo); sin embargo, dentro de la Política no existen acciones específicas que conduzcan al fortalecimiento del mercado interno a través de mejoras en el poder adquisitivo del pueblo salvadoreño, por medio de

incrementos en los salarios debido a incrementos en la productividad, políticas redistributivas, etc., como ya se ha mencionado en el Capítulo III.

- Una sociedad equitativa, inclusiva y con cohesión social: este punto se puede relacionar con los dos anteriores, en el sentido que el objetivo prioritario de las políticas económicas es potenciar el empleo de calidad, fortaleciendo la estructura de producción, y direccionando la economía hacia un enfoque de competitividad que propicie una mejora paulatina de los ingresos de las personas.
- Impulsar procesos de investigación técnica y científica: se toma en cuenta la necesidad del desarrollo de una base de conocimiento técnico y científico con el fin de generar innovación y, en el largo plazo, impulsar encadenamientos polivalentes de conocimientos, lo cual propiciará el surgimiento de nuevas técnicas y procesos de innovación y, en última instancia, el desarrollo industrial del país.

Sin embargo, no se abandona la concepción de la necesidad de atracción de IED como un medio para generar innovación por medio de la absorción de la transferencia “voluntaria” de conocimientos.

- Promoción de emprendimiento local: se habla dentro de la PFDTP de promover los proyectos emprendedores locales y, por tanto, el fomento del producto local para su consumo masivo, reduciendo el consumo de productos del exterior.
- Ley de Economía Solidaria: dentro de la Política, específicamente en el eje de Fomento, escasamente se menciona la intención de creación de una Ley de Economía Solidaria. Sin embargo, a lo largo del documento no se mencionan estrategias o acciones que puedan dar marcha a la creación de dicha ley.

Con la efectiva y correcta implementación de estos elementos dentro del quehacer político-económico sería posible sentar las bases para transitar hacia el cambio de visión de los elementos o factores determinantes del desarrollo productivo y crecimiento económico, logrando un enfoque holístico, en donde no solo se consideren aspectos puramente económicos sino también propiciar la reproducción de la vida de los seres humanos

En el caso del fortalecimiento del mercado interno, se ha hablado previamente que no existen acciones específicas que atiendan a esto. Por otro lado, desde una perspectiva más amplia, lograr empleos de calidad, fortalecer los emprendimiento locales, etc. es una tarea complicada si previamente no se ha establecido un verdadero enfoque de reconversión

productiva, dado que los actores económicos, al no tener incentivos de inversión en industrias estratégicas por falta de recurso humano, condiciones de infraestructura, etc. en el corto plazo, seguirán especializándose según las ventajas comparativas estáticas que dictan que El Salvador continuará produciendo en aquellas industrias que son intensivas en el uso de mano de obra poco calificada. Se puede concluir, pues, que, además de no tener un impacto significativo, estos elementos o aspectos considerados como post-neoliberales dentro de la Política quedan únicamente como una pretensión a nivel de discurso.

4.2. Líneas base para la realización de una propuesta alternativa

Durante el período entre la década de los 60's y 70's se dio un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, logrando tasas de crecimiento promedio de 11.9%. Paralelamente, en el período entre la década de los 70's y 80's, el patrón de acumulación se basó, además, en el modelo agroexportador, con tasas de crecimiento promedio de 3.4%. En la década de los 80's, El Salvador entró en el conflicto armado, lo que redujo la productividad y generó tasas de crecimiento económico promedio prácticamente nulas (0.1%)⁶. Finalmente, en la década de los 90's se implementa el paradigma neoliberal en la formulación y ejecución de políticas económicas, dejando en manos del sector privado los procesos de inversión, dando más relevancia al mercado y a la eficiente asignación de recursos a través de la liberalización y desregulación económica, lo que llevó a la terciarización en el patrón de acumulación.

Desde este enfoque, la perspectiva es la rentabilidad del capital por encima de la satisfacción de las necesidades básicas. En materia de comercio exterior, la producción se encuentra orientada a cubrir la demanda a nivel internacional; en otras palabras, una producción orientada a la exportación. Este enfoque se consolida a través de la liberalización comercial y la desregulación económica, esperando que, a través de estos, se incremente la eficiencia en la asignación de los recursos locales, respaldando el crecimiento económico sostenido.

En este sentido, Abrego (1990) plantea que, para un país como El Salvador, se favorecería la producción de los bienes que son intensivos en trabajo, al ser este un factor de producción con precio relativamente bajo. Si bien es cierto que esto tendría impactos positivos en los

⁶ Las tasas de crecimiento promedio para cada década se obtuvieron de datos del BCR y FUSADES.

niveles de empleo en el corto plazo, este tipo de medidas podrían generar una reconversión industrial destructiva, con un enfoque neoliberal. Esta reconversión, guiada por los cambios en los precios relativos generados por la apertura comercial, conduciría al país en el largo plazo a una estructura productiva similar a la que prevalecía previo a la Segunda Guerra Mundial.

Durante las últimas administraciones de gobiernos de izquierda, se han realizado esfuerzos por impulsar el desarrollo productivo a través de políticas, programas, leyes, etc.; sin embargo, se considera que estas no han logrado representar un cambio sustancial con respecto a los paradigmas que se han venido implementando durante la década de los 90's.

Por tanto, se puede concluir que El Salvador ha transitado por distintos modelos de acumulación en la senda del desarrollo. No obstante, estos, por distintos motivos, no han logrado su objetivo último, en el sentido de fomentar el desarrollo endógeno a través de la creación de capacidades en los sectores productivos nacionales e incremento de la productividad por medio de la creación de tecnología, innovación y conocimiento. Además, no se ha alcanzado la creación de empleo de calidad masivo como instrumento para la erradicación de la pobreza y fomentar la inclusión, justicia y equidad – tanto de ingresos como de género – así como asegurar el bienestar de las generaciones futuras a través de la sostenibilidad ambiental.

Por estas razones, dentro de un marco de agenda nacional de desarrollo post-neoliberal, que incluya los elementos generales mencionados en el Capítulo I, es imperativa la creación de una estrategia de desarrollo productivo realizable y ejecutable acorde a las necesidades reales de los sectores desfavorecidos e históricamente afectados por las decisiones político-económicas de los agentes que ostentan el poder, capaz de enmarcarse dentro de un escenario de sustentabilidad con equidad; es decir, el tercer escenario definido en el Marco Teórico de la investigación. Esta estrategia de desarrollo productivo tendrá como horizonte el concepto de reconversión industrial, entendido por Arriola (1991) como un proceso de cambio estructural, – una intervención profunda en la estructura económica – buscando identificar ramas o actividades económicas en las cuales se identifican potenciales de desarrollo en el largo plazo, que permitirán hacer sostenible el proceso de crecimiento económico por medio del incremento en la competitividad y productividad nacional.

La reconversión se logrará a través de políticas de largo plazo que incidan en la transformación de la estructura económica, por medio de modalidades de intervención social

en la economía, tales como planificación macroeconómica, concertación, control público de sectores productivos, tal como lo plantea Arriola (1991).

La reconversión industrial es un proceso complejo, en el cual se enfrentan intereses contrapuestos de parte de los actores económico-sociales (capital productivo nacional, capital extranjero, capital financiero, Estado, trabajadores, etc.), por lo que es necesaria la realización de consensos entre estos sectores para lograr propuestas viables que permitan la ampliación de la estructura productiva, diversificación de actividades manufactureras y el fomento de la producción de dicho sector, tal como se ha propuesto en la PFDTP. Teniendo en cuenta estos aspectos de la reconversión industrial, se realizará una serie de líneas base para la realización de una propuesta que elimine los rasgos y aspectos neoliberales en el proceso de transformación productiva encontrado en la PFDTP y que, en última instancia, puedan contribuir a la materialización de una agenda nacional de desarrollo post-neoliberal.

4.2.1. La nueva visión de desarrollo productivo

Formular una estrategia de desarrollo productivo requiere de un consenso y del establecimiento de prioridades. En este sentido, en este apartado se detallarán los puntos prioritarios que deben estar incluidos en una nueva visión de desarrollo productivo, entre los cuales destacan el nuevo rol del Estado, comercio exterior, nuevo concepto de competitividad, tecnología y una nueva política fiscal progresiva.

4.2.1.1. Rol del Estado

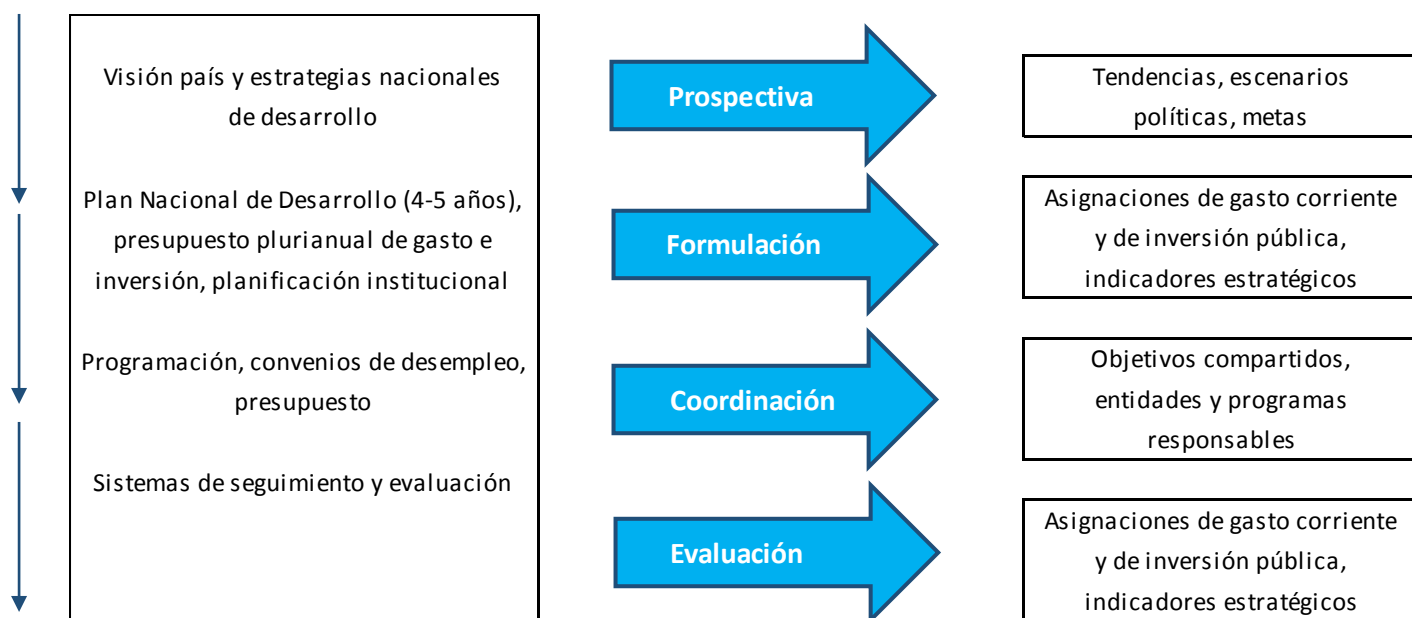
Se considera que los principales elementos de intervención del Estado para transitar hacia una reconversión industrial, en busca de lograr un modelo productivo de cohesión social como el que se plantea en el Capítulo I, son la planificación para fomentar los sectores estratégicos a través de políticas sectoriales, y el liderazgo en procesos de inversión junto con el sector privado, los cuales se detallan a continuación.

Planificación

Según Máttar y Perrotti (2014), la planificación se puede entender como el proceso de ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, en donde se identifica y establece un

objetivo y se eligen las herramientas para la consecución del mismo. Asimismo, la planificación es un instrumento de índole política, que corresponde esencialmente al gobierno, lo que podría dar lugar a que esta sea manejada por intereses particulares de corto plazo. A partir de lo anterior, se identifican ciertas funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo (véase la Figura 10), donde se reconocen tres funciones básicas: prospectiva, coordinación y evaluación. Con respecto a la prospectiva, esta se entiende como la disciplina a través de la cual se construye el futuro; en cuanto a la coordinación, sus funciones se pueden agrupar en dos categorías: i) acuerdos políticos entre el Estado y las organizaciones productivas, y entre el Estado y la sociedad civil y ii) la coordinación interna al aparato gubernamental; finalmente, la evaluación se entiende como una actividad que permite determinar el valor del desempeño del sector público en la forma de un programa, ley, proyecto, etc. (Cuervo y Mattar, 2014).

FIGURA 10. Funciones e instrumentos de la Planificación para el desarrollo



Fuente: Cuervo y Mattar (2014)

La práctica político-institucional de la planificación ha sufrido transformaciones desde hace varias décadas, las cuales han sido influenciadas por las condiciones y etapas del desarrollo

que transitan los países, y por las prioridades de los gobiernos en turno, que hace que se les preste mayor o menor atención a los esfuerzos de planificación, políticas públicas o áreas de desarrollo.

La planificación fue criticada por crear rigideces en la asignación de recursos económicos, razón por la cual su utilización disminuyó considerablemente durante los años 80 y 90, en el punto máximo de las reformas neoliberales. En contraste, la planificación de corto plazo adquirió gran relevancia en los 90's, generando avances en materia de eficiencia en los diferentes aspectos de la gestión pública que han ayudado al resurgimiento de la práctica de la planificación en América Latina. Los planes y programas en vigencia muestran una convergencia de sus características del pasado, pero renovadas en función de la etapa que el desarrollo de la región vive hoy en día. En el ejercicio de una planificación de desarrollo es pertinente iniciar con la construcción de visiones de país que expresan el deseo de alcanzar metas en el largo plazo. Cabe mencionar que es la participación ciudadana uno de los atributos novedosos de mayor trascendencia en la planificación moderna, ya que, al comprometer y empoderar a la ciudadanía, aumenta la probabilidad de cumplimiento de los objetivos. Por tanto, el desafío político más importante de la planificación es, pues, contribuir a la creación de mecanismos de coordinación de las ideas, las voluntades y las acciones individuales.

Es en este sentido que para lograr la ejecución óptima de una agenda de desarrollo, el Estado debe jugar un papel activo en el proceso de planificación. Dado que el modelo productivo actual genera desigualdades económicas y sociales, es necesario contar con una mayor y mejor participación del Estado en cuanto a redistribución, regulación y fiscalización eficiente y eficaz capaz de corregir las brechas de desarrollo productivo existentes y lograr el potenciamiento de las capacidades humanas por medio del impulso de la inclusión y equidad. Se propone, pues, un cambio estructural que logre una mejor redistribución del ingreso y que reduzca la heterogeneidad de los aparatos productivos nacionales, a través de la ejecución de políticas por parte del Estado con visión propia y de largo plazo.

Lo que se busca es la transformación productiva, fin que se logrará por medio de una planificación que incluya una acción en conjunto entre Estado, mercado y sociedad, a través de políticas que consigan reducir los niveles de desigualdad, promover la inclusión social, generar mayores y mejores niveles de empleo y mejorar la calidad de vida de las personas en conjunto. Por tanto, se propone la creación de un Sistema Nacional de Planificación basado en las tres funciones básicas de la planificación expuestas previamente, en el cual se

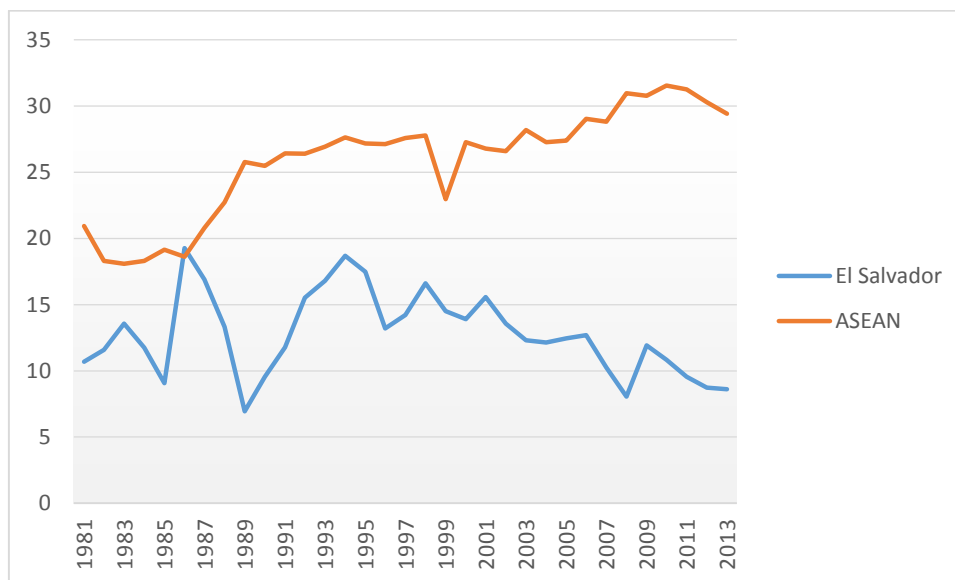
logren consensos del concepto de reconversión industrial y en el que se establezcan como prioridades la formulación de políticas y programas, desligados de agendas partidarias, orientados hacia la materialización del objetivo final. Pero la planificación no debe quedarse únicamente con estos aspectos, sino tomar en cuenta también otros elementos que aporten a la coordinación, como lo es el caso de la inversión.

Inversión

Uno de los roles más importantes por parte del Estado que permitirían transitar hacia una nueva visión de desarrollo productivo en El Salvador es lo referente al incremento de la inversión pública. Como ya se ha analizado en los capítulos II y III, durante los últimos 15 años, el gobierno salvadoreño ha realizado grandes esfuerzos para estimular la inversión extranjera e inversión privada como una ruta para generar crecimiento económico. Sin embargo, no parece que la inversión pública se trate de impulsar con la misma intensidad dada la falta de iniciativas para su promoción. Por tanto, es necesario justificar la importancia de dicho elemento como un factor de desarrollo productivo por medio del análisis de la experiencia de los países de la región del sudeste asiático, conocido como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), caracterizado por altas tasas de inversión pública.

Según Bekerman et al. (1995), en el aspecto macroeconómico, los países del sudeste asiático, especialmente Malasia y Tailandia, presentan una característica que los diferencia de otras experiencias de iniciativas de promoción del desarrollo: lograr durante periodos prolongados altas tasas de ahorro e inversión. En lo referente al ahorro, en los países de dicha región, su promoción efectiva fue posible debido a la existencia de políticas dirigidas a incrementarlo de forma directa, lo cual se logró mediante una importante presencia del Estado en la economía. Como puede observarse en el Gráfico 4, a partir de 1986, los países del sudeste asiático presentaron una tendencia al alza en el ahorro nacional, llegando a representar un máximo de 31.55% del PIB en el año 2010.

**GRÁFICO 4. Ahorro Nacional. El Salvador y ASEAN.
1981-2013**



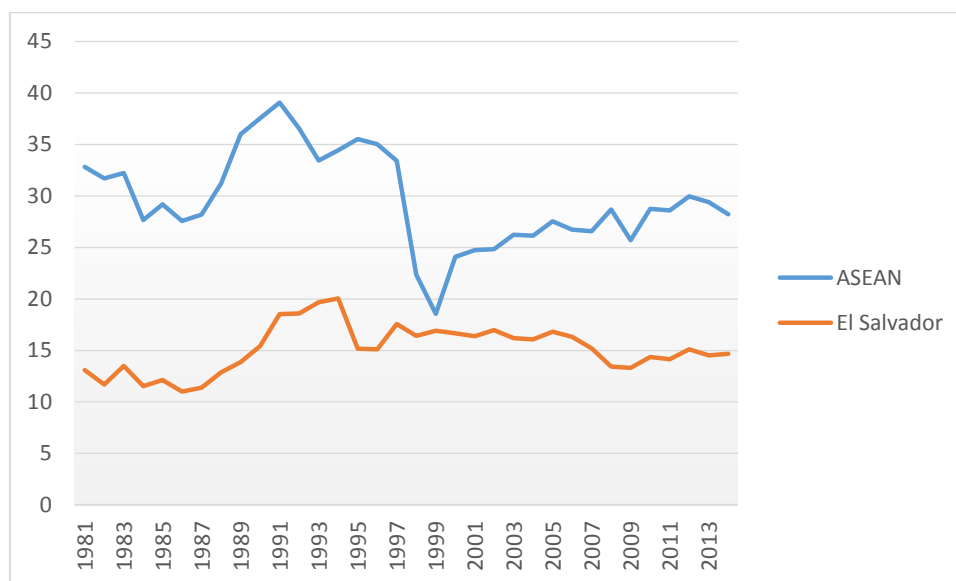
Fuente: elaboración propia en base a Fondo Monetario Internacional

Para lograr lo anterior, el Estado desempeñó un papel fundamental y participativo. En el caso de Tailandia, el incremento del ahorro fue producto de la aplicación de mayores impuestos, políticas crediticias y medidas de estimulación al ahorro, como el incremento de la tasas de interés. En el caso de Malasia, se realizaron medidas de ahorro forzoso mediante los fondos de pensiones, permitiendo incrementar el ahorro agregado. Por otro lado, El Salvador, representado por un Estado con poca participación dentro de la actividad económica, vio reducido sistemáticamente sus tasas de ahorro a partir del año 1995, llegando a representar un 8.73% del PIB en el año 2013 y con una clara tendencia decreciente (Bekerman et al., 1995).

Sin embargo, el factor que ha permitido impulsar a las economías del sudeste asiático es el haber logrado destinar dicho ahorro a generar altas tasas de inversión pública en actividades productivas y de infraestructura. Como puede observarse en el Gráfico 5, El Salvador, históricamente, ha generado tasas relativamente bajas de inversión pública, representando un 14.67% del PIB para el año 2013. En contraste, los países de la región asiática han logrado generar altas tasas de inversión pública, significando un 35.54% del PIB para el año 1995, lo cual revela un elevado grado de participación del Estado en sus

economías. Sin embargo, a partir de ese mismo año, la inversión pública se vio reducida casi a la mitad, llegando a 18.56% del PIB para 1999. Peso a ello, a partir del año 2000, es posible notar una significativa recuperación en las tasas de inversión, encontrándose actualmente en una tendencia creciente.

**GRÁFICO 5. Inversión Pública. El Salvador y ASEAN.
1981-2013**



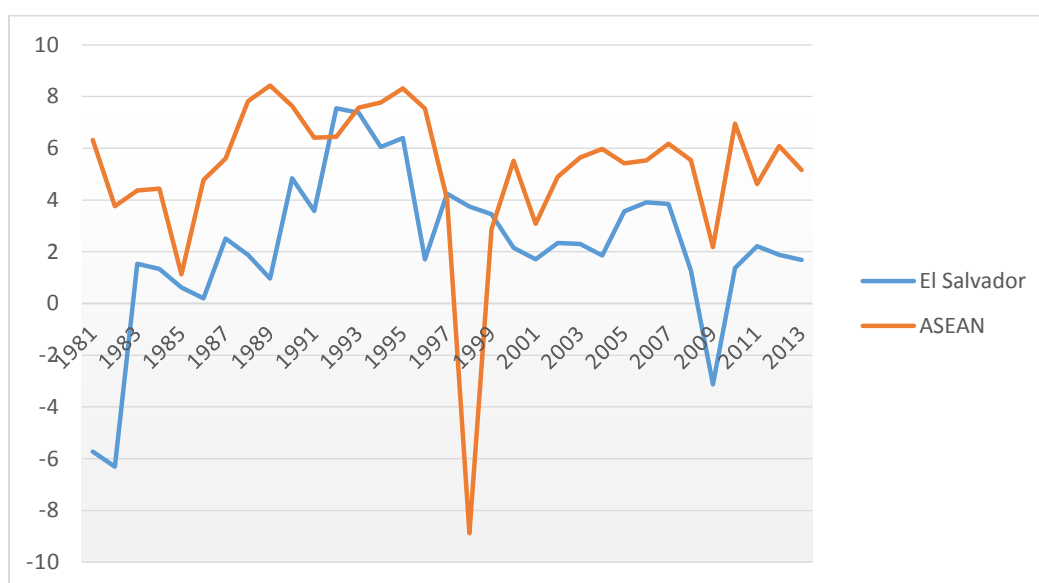
Fuente: elaboración propia en base a Fondo Monetario Internacional

Si bien es posible destacar que, en el caso de la ASEAN, también fue necesario garantizar la estabilidad macroeconómica como un medio para el posicionamiento económico de esa región, el sector público realizó grandes esfuerzos para direccionar el ahorro financiero hacia la inversión productiva. Además, la participación del sector público abarcó, del mismo modo, la promoción del ahorro externo canalizado a la inversión interna, generando un incremento significativo en la inversión pública, lo que se ha traducido en altas tasas de crecimiento económico y desarrollo en dicha región (Ibíd.).

Una prueba de lo anterior se muestra en el Gráfico 6, en el cual se observa que, a partir de 1988, El Salvador tuvo un desempeño económico con una tendencia creciente, marcada por la etapa de alza económica en el periodo de la post-guerra y por la introducción del

neoliberalismo y las privatizaciones en el país, permitiendo incrementar la inversión privada y, como consecuencia, el PIB, llegando a tasas de crecimiento cercanas al 7.5% para el año 1992. Sin embargo, a partir de 1995, el PIB comienza a decrecer, lo cual concuerda con un cambio estructural de la inversión pública gestado en 1994 y que mantuvo su tendencia a la baja durante las siguientes dos décadas, traduciéndose en tasas de crecimiento reducidas y el estancamiento de la economía nacional, llegando a 1.68% para el año 2013.

GRÁFICO 6. Producto Interno Bruto. El Salvador y ASEAN. En Tasas de Crecimiento Anual. 1981-2013



Fuente: Elaboración propia en base a Fondo Monetario Internacional

En el caso de los países de la ASEAN, el desempeño económico se encontró en un ciclo creciente a partir del año 1987. No obstante, en 1995, la economía de la región asiática se desploma, cayendo hasta -8.88% para 1998⁷. Sin embargo, luego de experimentar ese punto mínimo, la economías de dicha región experimentan un periodo de recuperación, alcanzado una tasa de crecimiento de 5.5% solo dos años después y que, a su vez, coincide con la recuperación en los índices de inversión pública. Para el año 2013, la tasa de crecimiento

⁷ Este desplome económico del sudeste asiático fue debido a la crisis económica asiática gestada en 1997, que inició a causa de las bruscas devaluaciones del Bath Tailandés, generando una severa fuga de capitales, haciendo colapsar su bolsa de valores. Rápidamente, la crisis Tailandesa se esparció a Malasia, Indonesia y Filipinas, provocando el colapso económico y financiero del sudeste asiático.

anual del PIB del sudeste asiático fue prácticamente el doble respecto a la de El Salvador, por lo que se puede decir que la inversión pública es de vital importancia para el desarrollo económico de un país o región y, pese a ello, no se le ha dado la promoción adecuada en el diseño y formulación de planes y políticas nacionales.

No obstante, la disminución de la inversión pública en El Salvador y en la región latinoamericana tiene una explicación; es una tendencia característica desde finales de la década de los 80's debido a los procesos de privatización y desregularización implementadas en la región como parte de los PAE-PEE. Debido a lo anterior, el sector público de las economías latinoamericanas redujo la inversión pública y alentó la inversión privada, generando un efecto negativo en el crecimiento económico (Lucioni, 2004).

En conclusión, el Estado salvadoreño debe tener un rol activo en la economía, implementando medidas para impulsar el ahorro, inversión pública en infraestructura y desarrollo de los sectores productivos estratégicos que den paso a la reconversión industrial, lo que permitiría elevadas tasas de crecimiento económico sostenido. Por tanto, es un imperativo que, si el país pretende avanzar hacia una visión de desarrollo productivo post-neoliberal, debe de abandonar las premisas heredadas por el neoliberalismo adoptado a principios de los años 90, el cual se tradujo en una reducción de la participación del Estado en la economía, relegándolo a ser un ente cuyas funciones se limitarían a la promoción y regulación de un apropiado clima de negocios, brindando prioridad al fomento de la atracción de inversión privada e IED. Como consecuencia, los esfuerzos del Estado tendrían como fin último promover las interacciones de un mercado cada vez más liberalizado, provocando que elementos, como la inversión pública, queden relegados a planos secundarios, situación que, en el largo plazo, se ha traducido en un ciclo de estancamiento económico de la economía nacional.

4.2.1.2. Comercio Exterior

Tal como plantea Abrego (1991), la política comercial, entendida específicamente como una reforma comercial enfocada a la inserción en la economía mundial, debe estar en sintonía con los requerimientos de la reconversión industrial que se pretende lograr.

En este sentido, se considera que la política comercial altamente aperturista, realizada en El Salvador durante las últimas dos décadas, no es propicia para establecer un contexto que

permita una verdadera reconversión industrial. Considerar que las empresas, las cuales históricamente se han caracterizado por bajos niveles de productividad y competitividad, automáticamente se adaptarán y ajustarán al contexto de alta competitividad mundial es una visión que daría paso al desmedro de la base productiva nacional, en favor de las inversiones de empresas transnacionales, las cuales generalmente tienen la potestad de mover sus capitales, enfrentándose a pocos obstáculos y, por tanto, las inversiones productivas en el país estarían dependiendo esencialmente de las decisiones corporativas que se tomen dentro de dichas empresas.

En este contexto, El Salvador, al ser firmante de múltiples TLC's, los cuales han dado lugar a una apertura acelerada y con escasos criterios técnicos, cuenta con una política comercial que se basa en el principio de las ventajas comparativas estáticas, especialmente en la producción industrial. Como ya se ha mencionado previamente, esto daría paso a que El Salvador se siga especializando en la producción de aquellos bienes que son intensivos en la utilización de trabajo poco calificado y, por tanto, no se da paso a la instalación de industrias domésticas más complejas, debido a la falta de competitividad de estas en el mercado mundial, sacrificando la transformación de la estructura productiva que se encuentre acorde con el proceso de crecimiento sostenido.

Según Schydrowsky (1988), en las economías de países subdesarrollados, los mercados no son perfectos y, por tanto, no van a llevar automáticamente a la óptima asignación de recursos. Es por esto que la estrategia de reconversión industrial debe estar complementada con una política comercial que propicie la creación de industrias que posean ventajas comparativas dinámicas⁸, y en la cual la intervención estatal juega un papel relevante.

La responsabilidad del Estado debe radicar en proteger y potenciar (fomentar) la industria nacional naciente de la competencia internacional. Sin embargo, no se deben cometer los errores del pasado y, por ende, la protección debe ser selectiva y de trato discriminatorio hacia aquellas ramas de la industria que, previo diagnóstico, se identifiquen como ramas potenciales para la construcción de ventajas comparativas dinámicas. Según Abrego (1991), la selectividad y discriminación no son incompatibles con un régimen de comercio globalmente neutral.

⁸ Se entiende como industria con ventaja comparativa dinámica aquellas que se caracterizan por poseer potencial en el mercado internacional, incorporar alto contenido de tecnología, generar alto valor agregado y poseer elasticidad-ingreso de la demanda alta.

Considerado lo anterior, debe configurarse una política comercial que propicie un régimen comercial adecuado para impulsar la reconversión del sector industrial. Si bien es cierto, con la PFDTP, se ha avanzado en la identificación de sectores con ventajas comparativas para su fomento (selectividad y discriminación); se requiere de una política industrial que proteja, a través de aranceles, a los sectores que emergerán para llevar adelante la transformación productiva. Actualmente, según el Ministerio de Hacienda, los Derechos Arancelarios de Importación (DAI), que es el porcentaje de gravamen que se debe pagar durante la importación de un producto a El Salvador, son los que se muestran en la Tabla 10:

TABLA 10. DAI de algunos productos seleccionados

Productos	DAI
Medicamentos	0% - 5%
Metales	
Combustibles	
Vitaminas	
Maquinaria	
Aparatos Industriales	
Cereales	5% - 15%
Artículos Plásticos	
Caucho	
Artículos de Metal	
Crema de Leche	20%
Bebidas Fermentadas	
Cuadrimotos	

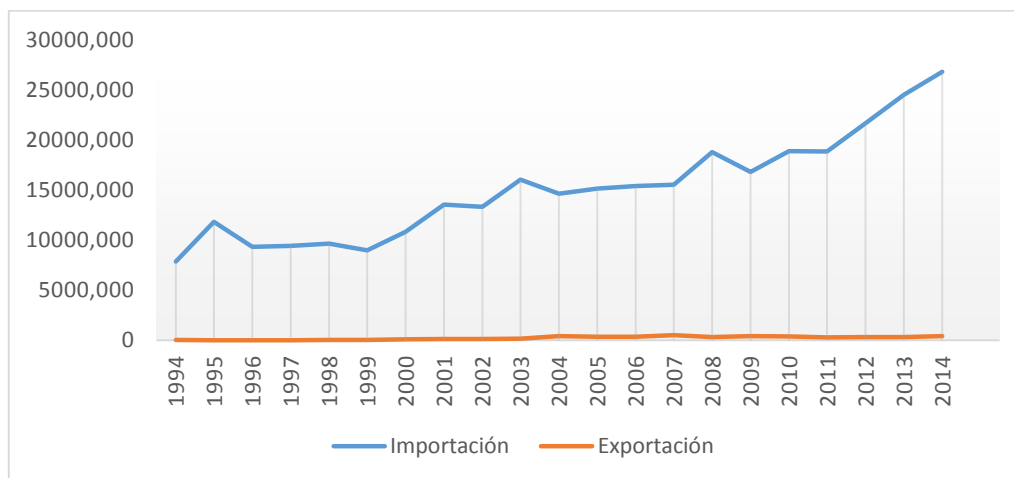
Vehículos Sedán	25%
Cigarrillos	30%
Licores	
Ginebra	
Municiones	
Alcohol y Aguardiente	40%
Arroz	
Queso	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

En el caso de productos relacionados al sector de Química-farmacéutica y Cosmética Natural (uno de los sectores identificados para el fomento), tienen un arancel de entre el 0% y 5%. Sin embargo, como se muestra en los gráficos 7 y 8, en el caso del comercio realizado entre Estados Unidos y El Salvador para estas industrias, se muestra un déficit comercial abismal durante el período en cuestión. Para los productos relacionados a la química-farmacéutica, en el año 2005⁹ el déficit comercial fue de 20 millones de dólares, mientras que para el año 2014 el déficit registrado fue de 39 millones de dólares. En cuanto a los productos relacionados con cosmética natural, para el año 2005 el déficit fue de 14 millones de dólares, el cual pasó a 26 millones de dólares en el año 2014.

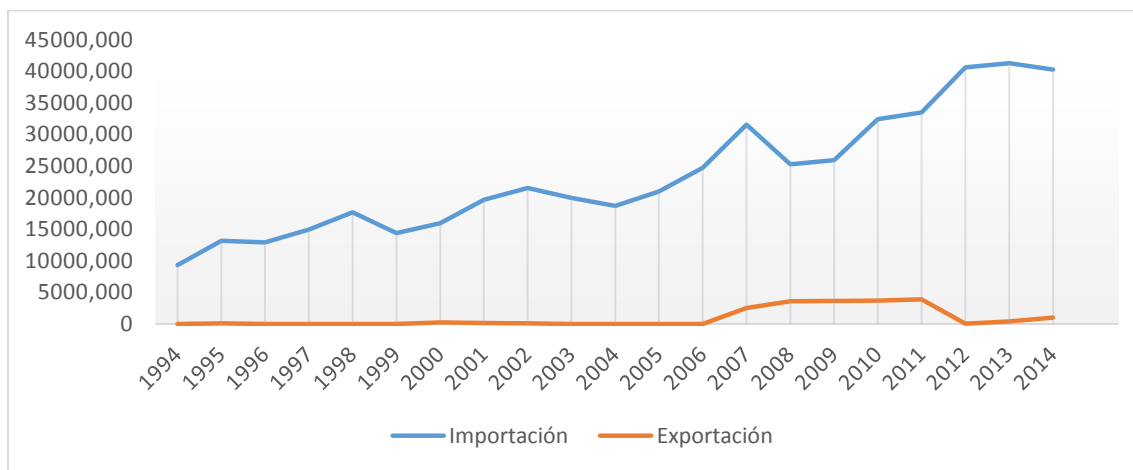
⁹ Se ha considerado el año 2005 como período de referencia ya que fue en este año que se firmó el CAFTA-DR.

GRÁFICO 7. Balanza Comercial de Productos de Química y Farmacia. El Salvador- Estados Unidos. 1994-2014. Expresado en US\$



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR

GRÁFICO 8. Balanza Comercial de Productos de Química y Farmacia. El Salvador- Estados Unidos. 1994-2014. Expresado en US\$

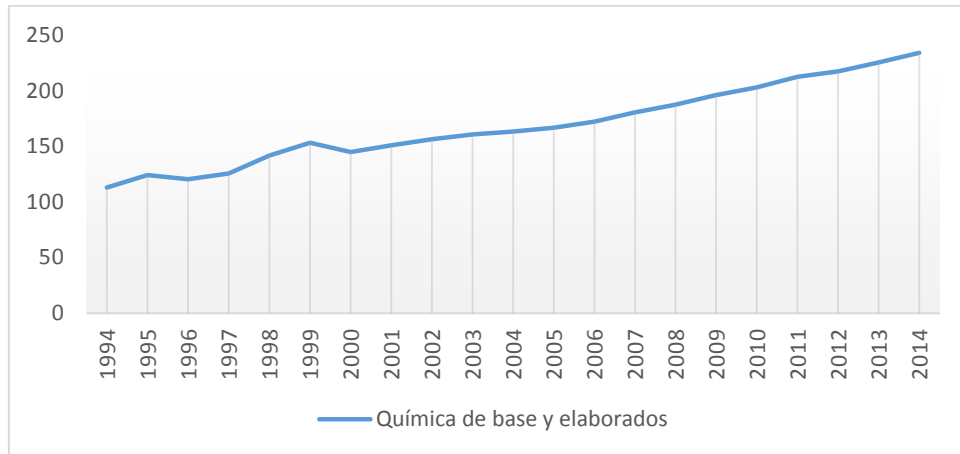


Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR

Al observar el PIB del sector Química de Base y Elaborados (véase Gráfico 9), dentro del cual se encuentra la manufactura de productos de química, farmacia y cosméticos. Se puede

observar que este sector ha evolucionado; sin embargo, este crecimiento no ha sido suficiente para poder compensar el déficit comercial con Estados Unidos en la producción de este sector.

**GRÁFICO 9. PIB Sectorial Química de Base y Elaborados. El Salvador.
1994-2014. Expresado en Millones de US\$**



Fuente: elaboración propia en base a datos de BCR

A través de este ejemplo, se comprueba la existencia y validez de la condición Centro-Periferia apuntada por Prebisch, y cómo el mercado a nivel internacional, a través del ejercicio de sus libres fuerzas, acentúa la índole centrípeta del capitalismo, debido a las disparidades de productividad y competitividad con los que el país periférico se incorporó a la dinámica internacional y los cambios en las estructuras productivas logradas por los países del centro.

Teniendo en cuenta lo anterior, la política comercial que potencialice la reconversión industrial debe ser proteccionista, en la cual se establezcan niveles de protección diferenciados según las actividades productivas que se buscan fomentar; sin embargo, esta protección no debe ser excesiva ni permanente. Para lograr el desarrollo de actividades productivas que propicien el crecimiento económico sostenido en el largo plazo, una vez creadas las ventajas comparativas dinámicas y, por tanto, la competitividad, debe entrarse en un proceso de liberalización eficaz e inteligente y no indiscriminada, como el que se ha llevado a cabo en las últimas décadas.

Lograr mayores niveles de protección de la economía en el corto y mediano plazo requiere de una renegociación de tratados comerciales, especialmente con Estados Unidos, los cuales, según Arias (2008), deben tomar en cuenta las asimetrías en las políticas de inmersión en la economía mundial, buscando un trato diferenciado. Este tipo de medidas, para volverlas más viables, requiere de la integración regional, por lo que es de suma relevancia trabajar incansablemente en el proceso de integración centroamericana, corrigiendo los principales elementos que llevaron al fracaso de este sistema a finales de la década de los 60's.

Por otra parte, para alcanzar niveles de acumulación de capital superiores a los actuales, se debe promover un nivel de protección que desincentive el gasto improductivo, a través del establecimiento de mayores tasas impositivas a la importación de bienes suntuarios.

4.2.1.3. Concepto de competitividad alternativo

Como parte de una nueva visión de desarrollo productivo post-neoliberal, es necesario abandonar los enfoques neoliberales de competitividad orientados por una perspectiva de competencia predatoria que buscan promover las exportaciones de productos con menores precios relativos generados por medio de bajos costos salariales y de insumos, mano de obra barata y poco calificada, innovaciones tecnológicas y la búsqueda por liberalizar cada vez más las economías, así como los enfoques de competitividad basados en la productividad del uso de los factores y las ventajas competitivas, impulsadas por empresas que emplean procesos de producción únicos y diferenciados.

A raíz de lo anterior, resulta preciso proponer un enfoque alternativo de competitividad fundamentado por una visión de desarrollo humano y que, además, se caracterice por ser inclusivo, participativo, sustentable y por tener, como objetivo principal, el desarrollo del conjunto social por encima de las exportaciones y la productividad, sin dejar a esta última de lado, tal como fue definido en el apartado de Post-neoliberalismo del Marco Teórico. Por tanto, en el marco de una nueva visión de desarrollo productivo y crecimiento económico post-neoliberal, se considera idónea la incorporación de un enfoque de competitividad sustentable territorial.

Competitividad Sustentable Territorial

Este nuevo enfoque de competitividad tiene, como base y principal fin, el desarrollo del ser humano. Además, fundamenta sus principales estrategias por medio de dos elementos: la complementariedad entre los objetivos de índole económico, medioambiental y social, y una reorientación del enfoque de especialización y diferenciación dentro de los territorios en los países.

En lo que respecta al primer elemento, partiendo de una visión de mercado como medio de intercambio y formador de precios, este enfoque procura promover una competencia que no se limite al sistema económico, sino que también se retroalimente con el sistema social y medio ambiental. La coexistencia e interacción de estos sistemas en el mercado, permitiría fomentar una producción que minimice los daños medioambientales y que sea realizada por varias empresas, permitiendo potenciar la generación de empleo de calidad, promoviendo a la vez la inclusión de la sociedad en el circuito económico por medio del incremento de la población ocupada (Canzanelli, 2009).

Lo anterior se pretende alcanzar por medio de una mayor presencia del Estado salvadoreño en la economía, impulsando regulaciones a las empresas en cuanto a los límites de explotación y pago adicional de impuestos por derechos de producción que involucren el uso de recursos naturales, así como condicionantes como la generación de un número mínimo de empleos. Esto permitiría lograr una producción sustentable, potenciando la competitividad y vinculando la actividad económica con el bienestar social y medio ambiental.

En cuanto al segundo elemento mencionado, según Canzanelli (2009), existen dos factores para que los bienes y servicios de un territorio sean más competitivos a nivel local e internacional: i) factores de proximidad, que se refiere a producción típica, factores climáticos, tipo de tierras y producción agropecuaria dentro de un determinado territorio, y ii) factores de diferenciación, los cuales son los productos y servicios particulares de un territorio y con ventajas para su producción dados los factores de proximidad y aspectos culturales. Este podría ser un criterio técnico para la selección de los sectores afectados por la reconversión industrial.

La identificación y aprovechamiento de estos dos factores permitiría potenciar la valorización y la competitividad de los recursos por medio de la conformación de cooperativas locales, integradas por el conjunto social dentro de los territorios, que detecten de manera colectiva los productos y servicios que se generan de forma más eficiente en su territorio específico,

velen por las condiciones de la producción, y promuevan los valores culturales y medio ambientales que permitan que la competitividad sea sostenible. Una vez realizado lo anterior, se debe proceder a priorizar los procesos de producción de dichos productos y servicios, bajo una visión de beneficio compartido entre todos los pobladores del territorio, las cooperativas y los productores directos.

Sin embargo, para considerar la incorporación de este nuevo enfoque de competitividad post-neoliberal, son necesarios las siguientes condiciones: tener una visión unificada de los territorios, donde exista equidad social y valores históricos y culturales distintivos y se valoricen los recursos locales; la capacidad de gobernanza que permita diseñar estrategias basadas en el desarrollo humano sostenible; un cambio en el sistema educativo salvadoreño, en el cual la enseñanza se oriente hacia valores como la solidaridad, la ética, y el desarrollo humano y la equidad de género. De este modo, El Salvador no puede concebir lograr incrementos en la productividad si no se dispone de un enfoque que no propicie instrumentos para fomentar el sistema educativo y de salud, por lo que la incorporación de este enfoque de competitividad post-neoliberal es propicio para mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños.

4.2.1.4. Visión de fomento tecnológico alternativa

Según Arriola (1991), las industrias de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo se caracterizan en su mayoría por no haber alcanzado una producción competitiva a nivel internacional. Esto es consecuencia de la ausencia de esfuerzos sistemáticos para adquirir y aplicar las medidas necesarias para lograr un cambio tecnológico en constante evolución. En la etapa de desarrollo capitalista actual, la acelerada transformación tecnológica de los procesos productivos es una de sus características principales, de modo que debe verse a la productividad en términos de cambio tecnológico, tal como lo plantea el pensamiento estructuralista. Sin embargo, este proceso está determinado por el rol de los agentes económicos, principalmente el rol del Estado y cuya participación dentro de la economía explica las discrepancias en el comportamiento internacional, como es el caso de los países latinoamericanos respecto a los países industrializados del sudeste asiático.

En el caso de la industria latinoamericana, entre 1970 y 1984, las exportaciones de manufactura dentro de las exportaciones totales de la periferia se duplicaron, pasando de un 14% a un 30%. Sin embargo, en los países del sudeste asiático se logró incrementar en más

de 300% la cuota de mercado manufacturera dentro de los países desarrollados pasando del 3% al 10%, mientras que en América Latina, en ese mismo mercado, solo se logró acaparar una cuota del 2% (Kaňakal, 1989; citado en Arriola, 1991).

Esta diferencia del comportamiento económico de dicha región no tiene solamente que ver con una diferencia de la orientación exportadora, sino que también se debe a un papel participativo y activo del Estado. Por tanto, el Estado salvadoreño debe fomentar planes y políticas de promoción para la industrialización interna y la adaptación tecnológica, enfatizando y planificando la diversificación sectorial, regulando la inversión extranjera como propulsor inicial, a manera de facilitar la absorción tecnológica. No obstante, también es necesario impulsar medidas de índole social como es el caso de la promoción escolar que permita facilitar la adaptabilidad de la sociedad a la nueva generación de nuevos procesos de trabajo.

Por estas razones, es necesario de una intervención estatal selectiva y que conciba la industrialización en términos de cambio tecnológico, donde la información tecnológica adquirida enfoque su esfuerzo en acumular conocimiento tecnológico a fin de liderar procesos productivos que permitan una etapa de reconversión industrial nacional. Dicho proceso de reconversión debe partir de la selección de un nuevo modelo tecnológico de modo que debe de existir un proceso de inversión en capacidad tecnológica, logrando que la economía en su conjunto – Estado, empresas y trabajadores – realice un uso efectivo del conocimiento tecnológico y permitan crear un proceso de reconversión industrial.

En este sentido, es necesario que el Estado se enfoque no solamente en su grado de participación, sino que también en la calidad de la intervención, ya que en un país donde la base industrial es escasa e inefectiva, la premisa neoliberal de un Estado reducido es incoherente con la apropiación y la expansión de las capacidades tecnológicas dentro de la industria. Es necesario, pues, que el Estado regule la participación de las empresas multinacionales de manera que se vuelva posible transmitir conocimiento, mientras que, del lado de los trabajadores, se deben fomentar políticas de formación permanente a la educación para facilitar la apropiada aplicación y desarrollo de la capacidad tecnológica dejada por las empresas.

En cuanto a las empresas, una reconversión industrial solamente es posible mediante la cooperación tecnológica con el capital extranjero, de forma que se logre garantizar su absorción y aplicación, permitiendo fomentar la incorporación de nuevos e innovadores

procesos tecnológicos dentro de las actividades realizadas por las fuerzas productivas nacionales. Por tanto, es necesario que las inversiones realizadas por el capital multinacional se realicen directamente en suelos salvadoreños. Lo anterior requiere un proceso de coordinación y comunicación permanente entre el Estado y las empresas multinacionales.

Del lado de la fuerza de trabajo, un escaso nivel de formación es una limitante para el aumento y aplicación de la capacidad tecnológica. Se debe generar un esfuerzo por la formación constante de la sociedad para que el país pueda transitar hacia el desarrollo; por tal motivo, es erróneo concebir la mayor asignación de recursos a educación como un costo, ya que, más bien, representa una inversión a mediano y a largo plazo siendo un elemento fundamental en la transición hacia una nueva base productiva.

En conclusión, El Salvador debe trabajar para fomentar la transformación de la capacidad de la dirección empresarial, regulando las condiciones de capital extranjero en el país de forma que exista la colaboración empresarial en la actividad innovadora en los sectores productivos que no estén en manos del Estado. Del mismo modo, es fundamental que el Estado no se limite en cuanto a los recursos asignados a la educación, ya que no es considerable una apropiada incorporación de las innovaciones adquiridas si las fuerzas productivas no están capacitadas para aplicarlas en los procesos de producción.

4.2.1.5. Política fiscal progresiva

Es evidente que, en cuanto a política económica, no se puede esperar que toda la financiación provenga del exterior, por lo que, si se quiere dar paso a una política de reconversión, es necesaria una reforma fiscal que coloque en las rentas personales y las rentas de capital las principales fuentes de financiación de la Administración. Por este motivo, se plantea la necesidad de un pacto fiscal con efectos redistributivos, que brindaría la posibilidad de dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un rol más activo en la promoción de la igualdad, convergencia productiva, innovación, seguridad laboral, entre otros.

El pacto fiscal que se propone debe estar orientado a la instauración de un sistema tributario progresivo, el cual consiste en la aplicación de políticas y leyes enfocadas en aumentar la deuda tributaria conforme aumenta la renta del individuo¹⁰; es decir, a mayor renta, mayor

¹⁰ La aplicación eficiente de un sistema tributario progresivo permitiría fomentar iniciativas y políticas similares a la SPSU, beneficiando a los sectores menos favorecidos y contribuyendo al proceso de igualdad social.

carga tributaria. Esta idea se vincula con el principio de justicia y solidaridad de los que habló en el Capítulo I de esta investigación, en el sentido que, con este sistema, la parte de la población que tiene una menor deuda tributaria recibiría los mismos derechos y beneficios que la parte de la población que tiene la mayor carga tributaria, fomentando la justicia e igualdad social.

Contrario al pensamiento popular que considera a los impuestos como una herramienta que distorsiona y perjudica a la actividad económica, estos no tienen una naturaleza propiamente “perversa”, ya que los resultados de su aplicación, sean positivos o negativos, dependen de cómo se oriente la ejecución administrativa de ellos, siempre teniendo en cuenta el bienestar de la sociedad como fin último. Además, también es necesario considerar que el mercado contiene fallas que no pueden ser corregidas de forma automática y, por tanto, el Estado debe intervenir a manera de solventar estas fallas mediante las cargas tributarias.

Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con la provisión de bienes públicos. Existen un número de bienes y servicios que no son suministrados – o si lo son, es en muchos casos de manera ineficiente – por el mercado debido a la falta de incentivos económicos, como es el caso de la defensa nacional, inversión en infraestructura pública, etc. En otros casos, como lo es la salud y la educación, se cree que estos pueden ser provistos de forma satisfactoria por el sector privado. Sin embargo, un gran porcentaje de la sociedad podría no tener acceso a estos servicios debido a falta de recursos; por tal motivo, es que se pagan impuestos para financiar al Estado y que este pueda redistribuir los recursos y dotarlos a la población a través de sistemas de salud y educación pública más eficientes.

Por otro lado, existen fallas atribuibles al Estado, como es el caso de una administración ineficiente y el tema de la corrupción. Aunque se cuente con un sistema tributario progresivo, si existe un alto grado de corrupción dentro del aparato estatal, se podría estar frente a un sistema tributario regresivo, ya que los beneficios de una mayor tributación para el sector empresarial y la población en general no se verían materializados, dado que el Estado no estaría invirtiendo en infraestructura, desarrollo de capital humano y propiciar el ambiente para aumentar la competitividad nacional debido a la mala utilización de los fondos, que a la larga terminan beneficiando a un reducido grupo de burócratas. Es por esto que se debe de trabajar para combatir la corrupción a nivel político, así como en las instancias tomadoras de decisiones, en el sentido de una adecuada gestión de los fondos públicos recaudados, al igual que la eliminación de los incentivos para beneficiar a los actores considerados como buscadores de renta.

4.2.1.6. Reestructuración del marco legal

Se ha considerado necesario dedicar un apartado dentro de este capítulo a presentar ideas acerca de una reestructuración del marco legal para poder fundamentar y aportar viabilidad a los planteamientos anteriormente expuestos y, así, transitar a sentar las bases para una economía post-neoliberal, esto debido a que, como se ha constatado en capítulos anteriores, el marco jurídico que respalda a las políticas de desarrollo productivo tiene fuertes componentes neoliberales.

En este sentido, a continuación se enlistarán una serie de propuestas en cuanto a los diferentes rasgos que deben ser tomados en cuenta para la elaboración de leyes que permitan transitar hacia una reestructuración del marco legal existente, eliminando todos los vicios legales neoliberales:

- En cuanto a la Ley de Fomento a la Producción, se propone realizar reformas que obliguen y permitan al Estado a intervenir directamente, a través de planificación e inversión, en sectores productivos estratégicos.
- Creación de una Ley y Sistema Nacional de Planificación, con el objetivo de no dejar al componente de la planificación enfocada a la reconversión industrial como un proceso político de corto plazo que solo atienda a intereses particulares de las gestiones en turno.
- Creación de una ley que incentive el ahorro destinado a la inversión pública, a través de mayores tasas impositivas a los bienes suntuarios.
- Creación de un marco normativo para que el gobierno cumpla con un porcentaje mínimo de inversión pública con respecto al PIB, a partir de la recaudación tributaria.
- En cuanto a la Ley de Inversiones, se propone realizar reformas encaminadas a reducir cierto porcentaje de la tasa impositiva a las empresas que generen una cantidad mínima determinada de empleos con estándares de calidad, así como incorporar un artículo que establezca un mínimo de transferencia de conocimiento, el cual debe de estar acorde con las necesidades de desarrollo tecnológico del país.
- Renegociar tratados comerciales, con el propósito de proteger la industria nacional naciente.

- Creación de una Ley de Fomento a la Producción Territorial, que propicie incrementar las capacidades humanas y productivas de los territorios, por medio de capacitaciones y financiaciones, a fin de fomentar la competitividad.
- Potenciar la iniciativa de ley que impone una tasa determinada a los bienes suntuarios, entendiéndose por la aplicación de un sistema tributario progresivo.
- Proponer una ley orientada a la sostenibilidad ambiental, que consista en la aplicación de un impuesto por la sobreexplotación de recursos naturales, velando por el bienestar ambiental y de las generaciones futuras.

Además de estas propuestas de marco legal, se requiere de hacer velar por el verdadero cumplimiento de la institucionalidad y de la coordinación efectiva en la labor de los distintos organismos estatales, vinculados al desarrollo económico del país. Asimismo, se deben fomentar los procesos de asociatividad productiva que impulsen la formación de cooperativas territoriales que lideren dichos procesos, creyéndose que estas tienen un enfoque más inclusivo y equitativo que los clusters empresariales.

Para que todo lo anterior pueda materializarse y se pueda dar paso a una visión de desarrollo post-neoliberal, es necesario que todas estas nuevas propuestas estén enmarcadas dentro de una concepción o enfoque nuevo, dado que, al introducir nuevas ideas y propuestas en un odre viejo, estas se contaminarán y echarán a perder, tal como sucede con vino nuevo en odre viejo.

4.2.2. Proceso político para la implementación de una agenda de desarrollo productivo y crecimiento económico post-neoliberal

El desarrollo de la sociedad, de la economía y del Estado está condicionado por las estructuras de poder, donde el ejercicio del poder se desarrolla en medio de una correlación de fuerzas sociales y políticas. En el análisis realizado a la PFDTP se evidenció que esta se limita a una visión de transformación de la estructura productiva, sin tomar en cuenta la transformación en las estructuras sociales.

El destino específico del excedente dentro del proceso general de reproducción del capital es lo que caracteriza la naturaleza de los regímenes o modalidades de acumulación. Un régimen basado en un proceso de industrialización, con sus particularidades, es diferente al

que se da a través de la exportación de materias primas; un régimen basado en los sectores productivos es diferente del que se desarrolla con los sectores improductivos de la economía. Cualquiera de estos regímenes de acumulación constituye la expresión de los intereses que uno u otro bloque en el poder tiene en un momento dado. Es pues que uno de los grandes problemas del desarrollo de las economías latinoamericanas es la naturaleza improductiva de los regímenes de acumulación centrados en el sector financiero, cuyo funcionamiento está condicionado por los intereses del capital financiero internacional. Los intereses económicos, estratégicos, ideológicos y políticos de los grupos dominantes del centro se articulan con los intereses de los grupos preponderantes en la periferia, relaciones que juegan un papel central en el fortalecimiento de la índole centrípeta del capitalismo.

No es novedad que cualquier bloque que se encuentre en el poder tratará de retener su hegemonía con el propósito de mantener el régimen que más le convenga de acuerdo a sus intereses. Aún si el proceso de desarrollo generara presiones a cambiar la modalidad o régimen de acumulación, el bloque en el poder haría todo lo posible en materia política para conservar su hegemonía, a través del intento de nuevas formas de articularse a un nuevo régimen.

La lógica del mercado mundial dominada por el gran capital es quien impone las reglas de juego en materia de políticas económicas en los países dependientes. De manera general, los países latinoamericanos tienen al Estado como sujeto de política; sin embargo, en ciertos campos y especialmente en política económica, estos están subordinados a los intereses de países extranjeros, que son los intereses del capital financiero internacional. Por estas razones, los países periféricos se ven forzados a sopesar tanto los conflictos sociales internos como el desafío que implica la política económica del gran capital en las estrategias de diseño, implementación y evaluación de las políticas económicas.

Es por esto que, debido a que los objetivos de política económica son de naturaleza política, en la medida que fijan la ruta de negociación o confrontación entre grupos y clases sociales y que la política económica no es más que un instrumento de la conducción económica de la sociedad, la política económica que incluya la intervención del Estado en la economía solo podrá tener vigencia cuando las condiciones políticas así lo predispongan.

En este sentido, las propuestas realizadas por tratar de imponer una visión contrahegemónica de desarrollo requerirán de un cambio en la racionalidad de los agentes económicos para que estos puedan realizar un cambio en las relaciones políticas y, por

tanto, propiciar las condiciones políticas que den viabilidad a la política económica alternativa. Se llega entonces a dos opciones: o bien se arriesga a esperar que se logren estas condiciones en el largo plazo por medio de una campaña de concientización intensiva, o bien una rebelión social que presione a los grupos de poder a cambiar la situación en la que viven.

CONCLUSIONES

Como ya se ha hablado durante toda la investigación, no importa qué tan presente esté en el discurso la intención de querer romper con ideologías que no han podido poner a la población y su bienestar como centro en la elaboración de políticas socio-económicas, si estas intenciones no se materializan de manera eficaz y efectiva en un contexto de elaboración de políticas con un enfoque de bienestar que dé primacía al ser humano y no únicamente al capital.

Se ha inferido que el Estructuralismo puede aportar aproximaciones teóricas adecuadas para poder realizar propuestas de política económica en el contexto en que las economías subdesarrolladas estén sumergidas en la economía global y las limitaciones que esto impone, así como diferentes enfoques de competitividad que superan la visión de eficiencia económica y toma en cuenta el desarrollo de las diversas capacidades humanas. Por tanto, se hace hincapié en que, para lograr desarrollo y crecimiento económico, se deben adoptar teorías económicas que estén adecuadas al contexto particular de cada región.

En El Salvador se aplicaron políticas económicas fundamentadas en experiencias que fueron relativamente exitosas en países desarrollados. Después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se inició un proceso de implementación del neoliberalismo a través de los PAE-PEE, programas abiertamente neoliberales que dieron paso a la implementación de políticas y programas de los gobiernos del partido ARENA. La influencia de esta corriente fue tan fuerte que se mantuvo en la formulación e implementación de políticas dentro de los últimos dos gobiernos del partido FMLN al llegar al poder.

Lo anterior se evidenció en la revisión analítica de la PFDTP, política impulsada por el Gobierno de Sánchez Cerén para lograr el fomento, diversificación y transformación productiva del país y, por tanto, insertarse al mercado mundial de forma efectiva. Algunos de los principales elementos que evidencian la inercia neoliberal dentro de esta política son la necesidad de trabajar con el contexto altamente liberalizado del comercio internacional donde se prioriza al mercado externo por encima del interno, dejando de lado la búsqueda por fortalecer este último; la necesidad de que sea el sector privado el que conduzca el proceso de desarrollo productivo, y el fuerte papel que juega la IED dentro de esta. Además, se sigue teniendo como base un marco jurídico que facilita la implementación de elementos neoliberales y que no da cabida a otro tipo de modelos y enfoques, por lo que es imperativa

la creación de una fuerte institucionalidad que garantice la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas y privadas encargadas del fomento del desarrollo económico-social nacional.

La información hasta ahora analizada ha podido evidenciar en la práctica la existencia de enfoques tradicionales que siguen mermando en el desarrollo económico y social y, a la vez, dan paso al fortalecimiento a pequeños grupos de poder, limitando al quehacer político-económico que debería de tener, como fin último, el bienestar general de la sociedad, pero, más bien, está direccionado a perpetuar los intereses particulares de bloques hegemónicos. Es por esto que se vuelve necesario transitar a una nueva visión de desarrollo, cuyas bases deben ser: un Estado con participación activa en los sectores productivos del país, a través de planificación e inversión estratégicas de largo plazo; parte del papel del Estado debe radicar en la protección “temporal” de la competencia internacional dentro de ciertos sectores considerados como estratégicos por los planificadores, a través de renegociación “temporal” de tratados; una competitividad real enfocada en el desarrollo humano y la coexistencia de los objetivos económicos, sociales y medio ambientales, para fomentar la productividad mediante el bienestar de la sociedad y empleos de calidad; una visión de fomento de la tecnología liderada por el Estado y, como última condición, una reestructuración del marco legal que permita dar respaldo a los elementos previamente identificados.

Sin embargo, debido a la existencia de intereses de grupos hegemónicos que ostentan el poder político y económico, todo lo anterior no se puede llevar a cabo si no existe un proceso político complejo capaz de integrar la nueva visión de desarrollo productivo y crecimiento económico. Dentro del contexto de una sociedad democrática, instaurar una nueva visión de desarrollo productivo requiere la conformación de un nuevo sujeto político que se encargue de introducirla en la agenda política y de gobierno. Este sujeto político debe entenderse en el sentido de asociaciones empresariales, trabajadoras y de la sociedad civil, organizados bajo un mismo interés, que incorpore la nueva visión de desarrollo productivo y crecimiento económico. Los grupos de poder nacientes deben generar una correlación interna de fuerzas suficientes para enfrentar a los reducidos grupos de poder actuales, quienes se ven sumamente beneficiados con la visión de desarrollo imperante.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrego, L., (1991). "Reforma comercial y reconversión industrial en El Salvador: algunas reflexiones" en *Revista Realidad*, N° 22 julio-agosto 1991, UCA.
- Agosin, M., (2007). "*Trade and Growth: why Asia Grows faster than Latin America*". [En línea], disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/4214?locale-attribute=en> [Accesado el 05 de mayo de 2015]
- Alas, C., (2011). "Tratados de libre comercio e inversión extranjera directa en El Salvador" en *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES* [En línea] No. 3. Octubre 2011, Departamento de Estudios Económicos y Sociales DEES, disponible en: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/serie_2011_03.pdf [Accesado el 20 de junio de 2015]
- Alvarado, L. y L. Terezon, (2004) *Los clusters en El Salvador una alternativa para reactivar la economía ante el proceso de globalización, periodo de 1997-2003*. Tesis de licenciatura. El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. [En línea], disponible en: <http://ri.ues.edu.sv/5945/1/Los%20clusters%20en%20El%20Salvador%20una%20alternativa%20para%20reactivar%20la%20econom%C3%ADa%20ante%20el%20proceso%20de%20globalizaci%C3%B3n.%20Per%C3%ADodo%20de%201997-2003.pdf> [Accesado el 06 de julio de 2015]
- ARENA, (2003). "País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009" [En línea]. Disponible en: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno [Accesado el 02 de julio de 2015]
- Arenas, N., (2012). "Post-neoliberalismo en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido" en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* [En línea] No. 27. Diciembre 2012, disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11778.pdf> [Accesado el 15 de abril de 2015]
- Arriola, J., (1991). "Aspectos tecnológicos de la reconversión industrial" en *Revista Realidad*, N° 22 julio-agosto 1991, UCA.

- Arias, J., (2008) *Derrumbe del neoliberalismo: lineamientos de un modelo alternativo*. San Salvador, El Salvador, Editorial Universitaria.
- Asamblea Legislativa, (2014). “Constitución de la República de El Salvador” [En línea]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/constitucion.pdf> [Accesado el 15 de abril de 2015]
- Banco Central de Reserva (BCR), (2015). “Banco Central de Reserva de El Salvador” [En línea], disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/esp/> [Accesado el 17 de julio de 2015]
- Bekerman, M.; Sirlin, B., y Streb, L., (1995). “El “milagro” económico asiático: Corea, Taiwán, Malasia y Tailandia” [En línea]. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/314/3/RCE3.pdf> [Accesado el 17 de julio de 2015]
- Bielschowsky, R., (2009). “Sesenta Años de la CEPAL: Estructuralismo y Neoestructuralismo” en *Revista CEPAL* [En línea] No. 97, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/35860/rve97bielschowsky.pdf> [Accesado el 15 de abril de 2015]
- Bresser-Pereira, L., (2009). “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica” en *Nueva Sociedad* [En línea] No. 221. Junio 2009, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3611_1.pdf [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Brunini, Á.; Fleitas, S. y Ourens, G., (2013). “Espacio del producto y cambio estructural: un enfoque latinoamericano y una aplicación al caso uruguayo” en *Economía e Sociedade* [En línea], Volumen 22, No. 47, pp. 197-235, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v22n1/07.pdf> [Accesado el 05 de mayo de 2015]
- Canzanelli, G., (2009). “Competitividad Territorial: un enfoque alternativo en la competitividad territorial” en *ISLEDA* [En línea] No.11. Febrero 2009, disponible en: http://www.ilsleda.org/usr_files/papers/competitividad_707124.pdf [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- CEPAL, (1990). “Transformación productiva con equidad” [En línea], disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1991/S9181285.pdf> [Accesado el día 08 de mayo de 2015]

- CEPAL, (1998). “Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Textos Seleccionados” [En línea], disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2037-cincuenta-anos-del-pensamiento-de-la-cepal-textos-seleccionados> [Accesado el día 02 de mayo de 2015]
- CEPAL, (2015). “Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI” [En línea], No. 132, enero de 2015, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en: http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_370.pdf [Accesado el día 25 de abril de 2015]
- CODENOL, (2008). “Estrategia de Desarrollo Económico Local de la Región Los Nonualcos” [En línea], disponible en: <http://www.repo.funde.org/478/1/NONUALCOS-DEL.pdf> [Accesado el día 17 de junio de 2015]
- Coraggio, J., (2004). “Notas Para una Agenda Neoliberal” conferencia dictada durante Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004.
- Cuervo, L. y J. Mattar, (2014) “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro” en *Serie Gestión Pública*. No. 81, CEPAL, Naciones Unidas. Junio 2014.
- Di Filippo, A., (2009). “Estructuralismo Latinoamericano y Teoría Económica” [En Línea], disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11303-estructuralismo-latinoamericano-y-teoria-economica> [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Diario Oficial El Salvador, 1999. “Ley de Inversiones”, Decreto Legislativo No. 732, tomo 345, D.O. 210.
- Diario Oficial El Salvador, 1999. “Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL”, Decreto Legislativo No. 605, tomo 343, D.O. 90.
- Diario Oficial El Salvador, 2000. “Ley de Integración Monetaria”, Decreto Legislativo No.201, tomo 349, D.O. 241.
- Diario Oficial El Salvador, 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.

- Diario Oficial El Salvador, 2004. “Ley de Competencia”, Decreto Legislativo No.528, tomo 365, D.O. 240.
- Diario Oficial El Salvador, 2011. “Ley de Fomento a la Producción”, Decreto Legislativo No. 598, tomo 390, D.O. 21.
- Diario Oficial El Salvador, 2011. “Ley para la Creacion del Sistema Salvadoreño para la Calidad”, Decreto Legislativo No. 790, tomo 392, D.O. 158.
- Diario Oficial El Salvador, 2013. “Ley Especial de Asocios Público Privados”, Decreto Legislativo No. 379, tomo 399, D.O. 102.
- Diario Oficial El Salvador, 2013. “Reforma de Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización”, Decreto Legislativo No. 318, tomo 398, D.O. 41.
- Galindo, M. y Malgesini, G., (1994). *Crecimiento Económico. Principales teorías desde Keynes*. España. McGraw Hill.
- García, D. y I. Chojo, (2006). “Hacia un nuevo modelo de desarrollo: Transformación y reproducción en el posneoliberalismo” en *SciELO* [En línea] No. 7. Diciembre 2006, Santa Fe, disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272006000100004&script=sci_arttext [Accesado el día 01 de mayo de 2015]
- Garzon, A., (2010). “Neoliberalismo, características y efectos” en *Economía Crítica y Crítica de la Economía* [En línea], disponible en: <http://www.economiccritica.net/?p=15> [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Gigli, J., (1997). “Neoliberalismo y Ajuste Estructural en América Latina” en *Revista del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo* [En línea] No. 1. Mayo 1997, Buenos Aires, Argentina, disponible en: http://www.juanqigli.com/wp-content/uploads/ajuste_estructural_juan_qigli.pdf [Accesado el 04 de mayo de 2015]
- Gobierno de El Salvador, (1999). “Programa de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza” [En línea]. Disponible en: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno [Accesado el 02 de julio de 2015]
- Gobierno de El Salvador, (2009) *Presidente Elías Antonio Saca: Historia de una Gestión*.

- Gobierno de El Salvador, (2010). “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014” [En línea]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36967327> [Accesado el 02 de julio de 2015]
- Gobierno de El Salvador, (2012). “El Camino del Cambio en El Salvador: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa” [En línea]. Disponible en: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2012/05/TA-ST_ElCaminoDelCambio-31052012.pdf [Accesado el 16 de julio de 2015]
- Gobierno de El Salvador, (2014). “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro” [En línea]. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf> [Accesado el 02 de julio de 2015]
- Gutiérrez, É.; Rendón, J. y Álvarez, R., (2004). “El crecimiento económico en el modelo de Solow y sus aplicaciones” en *Semestre Económico* [En línea]. Volumen 7, No. 14, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013658001.pdf> [Accesado el 04 de mayo de 2015]
- Hausmann, R.; Hwang, J. y Rodrik, D., (2007). “What you export matters” en *Journal of Economic Growth* [En línea]. Volumen 12, No. 1, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11905.pdf> [Accesado el 04 de mayo de 2015]
- Hidalgo, C.; Klinger, B., Barabási, L. y Hausmann, R., (2007). “The product space conditions the development of nations” en *Science* [En línea]. Volumen 317, No. 5837, disponible en: <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/0708/0708.2090.pdf> [Accesado el 04 de mayo de 2015]
- Jones, H., (1988) *Introducción a las teorías modernas del crecimiento económico*. 2a. Edición. Barcelona. Casa Editorial, S.A..
- Lucioni, L., (2004). “La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas” en División de Desarrollo Económico. No. 31, CEPAL, Naciones Unidas, noviembre del 2004 [En línea]. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2004/S0410826.pdf> [Accesado el 19 de julio de 2015]

- Máttar, J. y D. Perrotti, (2014). “La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe” en *Serie Gestión Pública*. No. 80, CEPAL, Naciones Unidas. Mayo 2014.
- Melo, E. y Rodríguez, A., (2006). “El estado de las reformas del Estado de América Latina” [En línea]. BID, disponible en: <http://www.iadb.org/research/books/b-616/files/cap10.pdf> [Accesado el día 10 de mayo de 2015]
- Ministerio de Economía de El Salvador (MINEC), (2011). “Política Nacional de Calidad” [En línea], disponible en: http://www.innovacion.gob.sv/attachments/politica_nacional_de_calidad.pdf [Accesado el día 25 de junio de 2015]
- Ministerio de Economía de El Salvador (MINEC), (2014). “Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva” [En línea], disponible en: http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1069:politica-nacional-de-fomento-diversificacion-y-transformacion-productiva&id=142:politica-nacional-de-fomento-diversificacion-y-transformacion-productiva&Itemid=63 [Accesado el día 20 de abril de 2015]
- Ministerio de Hacienda, (2015). “Ministerio de Hacienda Gobierno de El Salvador” [En línea], disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH> [Accesado el 17 de julio de 2015]
- Minondo, A., (2009). “Especialización productiva y crecimiento en países de renta media”. [En línea], disponible en: http://eprints.ucm.es/9309/1/WP_07-09.pdf [Accesado el 07 de mayo de 2015]
- Montesino, M., (2014). “La propiedad privada en función social y reproducción del valor de la fuerza de trabajo en El Salvador” en *Revista Economía HOY* [En línea] N° 61 marzo 2014, UCA, disponible en: [http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/6d6b85_economiahoya\(mar2014\).pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/6d6b85_economiahoya(mar2014).pdf) [Accesado el 02 de mayo de 2015]
- Moreno, R., (2004). “La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones”. [En línea] Diciembre 2004, Barcelona, disponible en: <http://www.mon-3.org/pdf/elsalvador.pdf> [Accesado el día 30 de mayo de 2015]

- Ocampo, J., (2011). “Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas” en *Revista CEPAL*. [En línea] No. 104, disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/44072/P44072.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl> [Accesado el 15 de abril de 2015]
- Ocampo, J.; Rada, C. y Taylor, L., (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Nueva York, Columbia University Press.
- Ochoa et al., (2000). “El Impacto de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica en El Salvador”. SAPRIN, disponible en: <http://www.repo.funde.org/647/1/SAPRIN-SV.pdf> [Accesado el día 30 de mayo de 2015]
- Porter, M., (1990). *Ventaja Competitiva*. Segunda edición. Barcelona, Deusto.
- Porter, M., (1991). “La ventaja competitiva de las naciones” en *Revista Facetas* [En línea] No. 91. Enero 1991, disponible en: http://www.academia.edu/2917951/La_ventaja_competitiva_de_las_naciones [Accesado el día 10 de mayo de 2015]
- Porter, M., (1999). “Los clusters y la competencia” en *Trend Management/ Harvard Business Review* [En línea] No. 2. Febrero 1999, disponible en: <http://www.academia.edu/2918006/Clusters> [Accesado el día 10 de mayo de 2015]
- Porter, M., (2005). “¿Qué es la competitividad?” [En línea]. Disponible en: http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2011/10/que_es_la_competitividad.pdf [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Prebisch, R., (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, G., (1998). “El asalto neoliberal” en *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. [En línea] UNESCO, Caracas, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/sanchez.rtf> [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al. (2011) “Política Industrial” [En línea] disponible en: http://www.innovacion.gob.sv/Politica_Industrial.pdf [Accesado el día 28 de mayo de 2015]

- Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al. (2012) “Política Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología” [En línea] disponible en: <http://unctad.org/meetings/en/Contribution/Pol%C3%ADtica%20ICT%20versi%C3%B3n%20digital.pdf> [Accesado el día 4 de junio de 2015]
- Schydrowsky, D., (1988) “La política industrial frente a las brechas del desarrollo económico”. Quito. CEPLADES-ILDIS.
- Sunkel, O., (2013) Entrevista en *Raúl Prebisch y los desafíos del desarrollo en el Siglo XXI* [En línea], Chile, CEPAL, 28 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qGrSBqlaoD0> [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Wan, H., (1971). *Economic Growth*. Barcelona. Editorial Vicens.
- Warner, A., (2006). “Definición y evaluación de la competitividad: consenso sobre su definición y medición de su impacto” [En línea] CEPAL, Washington, D.C., disponible en: <http://www.cepal.org/mexico/capacidadescomerciales/tallerbasesdedatosrep.dom/Documentosypresentaciones/2.2Warner.pdf> [Accesado el día 27 de abril de 2015]
- Weinberg, S., (1998). “Banco Mundial y BID en El Salvador: estrategias actuales para los proyectos que impulsan” en *Alternativas para el Desarrollo* [En línea], No. 52. FUNDE, disponible en: <http://www.repo.funde.org/192/1/APD-52-III.pdf> [Accesado el día 30 de mayo de 2015]

ANEXOS

ANEXO I: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CALIDAD

Política Nacional de Calidad (2010-2014)	
Principios	Definición
Articulación y coordinación	Entre los sectores público y privado en la formulación y aplicación de políticas sectoriales, que permitan un desarrollo productivo y comercial
Consenso	Diálogo continuo para direccionar y alcanzar las metas en materia de calidad, seguridad al consumidor y competitividad
Transparencia	Generando un ambiente de confianza entre gobierno y sociedad, donde las reglas y procedimientos relacionados con la producción sean informados con claridad
Sustentabilidad	Contribuir en materia de calidad por medio de recursos jurídicos, técnicos, culturales y económicos
Eficiencia y Eficacia	Logrando los objetivos haciendo un uso eficiente de los recursos
Equidad e imparcialidad	Mediante la aplicación universal de los requisitos de calidad sin diferenciaciones de ninguna índole

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2011)

ANEXO II: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Política Industrial (2011)	
Principios	Definición
Sostenibilidad	En la Política Industrial se incorpora en la dimensión de desarrollo, pero principalmente la dimensión económica, financiera, social, política, institucional y tecnológica, entre las más relevantes.
Participación	Desde el proceso de formulación y ejecución de la Política se establecieron espacios de participación y consulta con el sector industrial, gubernamental y académico para garantizar la apropiación e interiorización de la Política.
Complementariedad	La política debe contribuir al aprovechamiento de las sinergias y complementariedades socioeconómicas y productivas entre los actores público-privados y demás actores relevantes con competencia en el sector industrial y agroindustrial.
Gradualidad	La política se implementará por medio de un proceso gradual, eficaz y eficiente de los distintos ejes y acciones de la política que contribuyan a la consecución de los objetivos establecidos.
Legalidad	Todos los ejes, las medidas y acciones que se adopten e implementen serán compatibles con el marco jurídico nacional y los compromisos asumidos en el marco regional y multilateral.
Predictibilidad	La política debe ser predecible en el tiempo

	con el fin de generar certidumbre jurídica a la inversión industrial y agroindustrial
Transparencia	Las instituciones vinculadas a la ejecución de la Política Industrial deberán contar con mecanismos adecuados para que la ciudadanía tenga un acceso expedito a información relacionada con el desarrollo de las acciones de la política. Así mismo, estas instituciones deberán rendir cuentas a la ciudadanía sobre los dineros públicos gastados en dichas actividades.
Integralidad	Los diferentes ejes, programas, proyectos y acciones de la Política Industrial deberán mantener un carácter de integración entre sí.

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador et al. (2011)

ANEXO III: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CIENCIA INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA

Política Nacional de Ciencia Innovación y Tecnología	
Principios	Definición
Sostenibilidad	Generando conocimiento y adopción de tecnología para fortalecer la competitividad
Inclusión	Promoviendo oportunidades en igualdad de condiciones en cuanto al acceso de la innovación, ciencia y tecnología.
Coordinación	Por medio de la eficacia y coordinación entre sector público, educativo y privado
Crecimiento Inteligente	Creación de valor por medio del conocimiento e innovación
Gradualidad	Aplicación por etapas, permitiendo el logro pleno de sus objetivos
Transversalidad	Investigación, desarrollo e innovación al servicio de la sociedad, generando bienestar

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador, et al. (2012)

ANEXO IV: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA DE FOMENTO, DIVERSIFICACIÓN Y TRASFORMACIÓN PRODUCTIVA

Política de Fomento Diversificación y Transformación Productiva	
Principios	Definición
Sostenibilidad	Este enfoque se incorpora de forma transversal, principalmente en las áreas financiera, social, política, institucional y tecnológica
Participación	Desde la formulación de esta política, se han establecido espacios de participación y consulta empresarial, gubernamental y académica para garantizar el éxito de la misma
Complementariedad	El diseño de la política permite el aprovechamiento de las complementariedades socioeconómicas y productivas
Gradualidad	Esta política se implementará de forma gradual, eficaz y eficiente para contribuir al logro de las metas establecidas
Legalidad	Todos los ejes, medidas y acciones formuladas, estarán en coherencia con el marco jurídico nacional y los compromisos internacionales asumidos
Predictibilidad	La política será predecible a fin de generar certidumbre jurídica a la inversión
Transparencia	Las instituciones ejecutoras de la política contarán con mecanismos de información y rendición de cuentas para la sociedad
Integridad	Los diferentes ejes, programas, proyectos y

	acciones, tendrán un carácter de integración entre sí
Articulación y coordinación	La política está basada en la articulación de esfuerzos y recursos institucionales, y la coordinación con los gobiernos municipales y demás órganos del estado.
Priorización	Se definen los sectores estratégicos de la política, a fin de volverla más eficaz y eficiente

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

ANEXO V: LEYES PROMULGADAS Y REFORMADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y SU VINCULACIÓN CON LA PFDTP

Marco Legal	Beneficios Ofrecidos	Vinculación con Políticas de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva
Ley de Fomento de la Producción	<p>Esta Ley pone a disposición del sector empresarial, la plataforma interinstitucional para discutir y proponer acciones de apoyo al sector empresarial. Mediante esta Ley, se crea el Sistema de Fomento de la Producción Empresarial (SFPE) compuesto por 8 Comisiones Técnicas en donde se coordinan las instituciones del sector público, privado y academia. Se crea además el Comité de la Ley de Fomento que es el ente consultivo del quehacer del Sistema, en donde las máximas autoridades toman decisiones.</p>	<p>La ley constituye el marco legal de la Política, adhiriéndose al actual Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial.</p>
Reforma a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización y su Reglamento	<p>Establece un esquema moderno de incentivos fiscales y seguridad jurídica a las empresas, condicionando los beneficios a la inversión y generación de empleo en concordancia con la OMC, otorgando mayores beneficios con prioridad a los que se instalen fuera del área metropolitana de San Salvador, con el fin de fomentar la desconcentración de la inversión y el desarrollo productivo del país. Además se considera una estructura de incentivos especiales para ciertos productos con componente tecnológico, con la finalidad de fomentar la producción de bienes con mayor valor agregado y empleo formales.</p>	<p>La ley fomenta la inversión extranjera y la generación de empleos en sectores productivos, en especial en aquellos que cuentan con un alto componente tecnológico como los son los sectores electrónicos y aeronáutica.</p>
Ley Especial de Asocios Públicos Privados	<p>Su objetivo es establecer el marco normativo para el desarrollo de proyectos Asocio Público-Privado para la provisión de infraestructura y servicios públicos de interés general. Contando con un marco de seguridad jurídica, el sector privado aportará</p>	<p>La ley permitirá potenciar el desarrollo de grandes proyectos nacionales en materia de obras públicas y actividades de interés general, con el objetivo de dinamizar</p>

	recursos económicos, habilidades y conocimientos necesarios para que, en conjunto con el Estado, desarrollen proyectos generadores de empleo, en beneficio de la población.	la economía nacional y en esencial en los sectores productivos de alto potencial de crecimiento identificados en la política.
Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa	Tiene como finalidad estimular a la Micro y Pequeña Empresa en el desarrollo de sus capacidades competitivas para su participación en los mercados nacional e internacional, su capacidad de generación de empleo y absorción de mano de obra femenina, asociatividad y encadenamientos productivos, facilitando su apertura, desarrollo, sostenibilidad, cierre y liquidación.	La ley contiene un planteamiento horizontal ya que busca generar la creación de una cultura empresarial de innovación, calidad y productividad que contribuyan al avance en los procesos de producción, mercadeo, distribución, y servicio al cliente de todas las micro y pequeñas empresas.
Ley de Inversiones	Tiene por objeto 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. Para esto, el Estado garantiza facilidades en trámites, igualdad en el trato para todos los inversionistas, libertad para realizar inversiones, garantías por transferencias de fondos al exterior, acceso a financiamiento local, protección y seguridad a su propiedad, entre otras.	La ley busca fomentar las inversiones en todos los sectores productivos a través de instrumentos jurídicos que promuevan la competitividad.
Ley de Creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad	Tiene como objetivo integrar la infraestructura nacional de calidad encargada de desarrollar, fortalecer y facilitar la cultura de calidad, promoviendo la competitividad de los sectores productivos; así como proteger los derechos de los consumidores y el goce de un medio ambiente sano, garantizando la calidad de los productos.	La ley busca apoyar técnicamente la ejecución de programas y proyectos orientados a la competitividad de las empresas, incentivando la calidad en las actividades de producción de bienes y prestación de servicios, a través de la mejor continua y la promoción de la innovación.

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

**ANEXO VI: PRINCIPALES PROBLEMAS DE SECTORES PRODUCTIVOS
IDENTIFICADOS EN LA PFDTP**

Agroindustria	
1. Escasa producción para abastecer de forma sistemática a las agroindustrias existentes.	2. Falta de capacidad técnica para la producción agroindustrial.
3. Escasos vínculos entre el sector agropecuario como sector que genera productos primarios y el eslabón industrial, que procesa y agrega valor a dichos productos.	4. Falta de una política de crédito que considere las condiciones específicas de la agroindustria.
5. Falta de investigación e inteligencia de mercado enfocada a los productos agropecuarios/agroindustriales.	6. Débil marco institucional para el apoyo y fomento de la agroindustria.
7. Bajo nivel educativo de mujeres y hombres de las áreas rurales limita la productividad y el fortalecimiento de las agroindustrias.	8. Incumplimiento de procesos de aseguramiento de la calidad en plantas agroindustriales.

Textil y Confección	
1. Carencia de incentivos específicos para la industria: entrenamientos de mano de obra y el establecimiento de nuevas empresas, entre otros.	2. Falta de aprovechamiento de mercados con los cuales existen acuerdos preferenciales.
3. Dependencia de insumos importados: algodón.	4. Falta de información sobre nuevos mercados, ventajas competitivas de los productos, procesos de punta y proveedores, entre otros.
5. Tiempos y procedimientos aduanales	

excesivos para exportar e importar.

Química-Farmacéutica y Cosmética Natural

1. Limitado acceso a insumos de calidad.	2. Capital humano escaso y poco calificado.
3. Fuerte competencia regional e internacional.	4. Ausencia de una estrategia activa de identificación de mercados que permita desarrollar nuevos productos.
5. Falta de incentivos para la industria.	6. Limitado acceso al crédito.
7. Lento proceso para el registro de productos desarrollados a nivel nacional.	8. Demora en otorgamiento de permisos ambientales.

Plásticos

1. Calidad y demanda local impiden acceso a economías de escala.	2. Legislación vigente y normas técnicas desactualizadas.
3. Capacitación técnica limitada.	4. El mercado local no acepta sobre precios por cumplimientos de normativas.
5. Fabricación de productos de bajo valor agregado.	6. Bajo acceso a tecnología.
7. Dependencia de la importación de materias primas.	8. Limitado acceso a procesos técnicos de transformación.

Electrónica

1. Pocas o nulas inversiones nuevas extranjeras o nacionales dentro del sector.	2. Poco recurso/mano de obra nacional que permita resolver problemas técnicos que
---	---

Existe solo una empresa ancla en el país para el desarrollo de este sector.	surgen en el proceso productivo. Existe también poco aprovechamiento y falta de conocimiento de programas actuales que buscan resolver esta problemática.
3. Poca oferta educativa secundaria especializada que le brinde a este sector capital humano calificado e inmediatamente disponible.	

Calzado	
1. Escasez de materia prima nacional (cueros y suelas).	2. Ausencia de programa de formación técnica para elaboración de calzado.
3. Escasa innovación en el diseño del producto.	4. Dificil acceso a financiamiento para productores.
5. Alta atomización e informalidad de productores de calzado.	6. Poco conocimiento de las tendencias mundiales para sus productos.

Aeronáutica	
1. No existe una institución que cree y que administre el clúster aeronáutico en el país. El estudio de factibilidad para el desarrollo de la industria aeronáutica arrojó que es necesaria la creación de un clúster que facilite y coordine el desarrollo de esta actividad.	2. Oferta limitada de mano de obra capacitada para las necesidades del sector.
3. Con el fin de poder alquilar los terrenos en posesión de los propietarios es importante apoyar la legalización de los títulos de propiedad.	

Servicios empresariales

1. Falta de una estrategia nacional para el desarrollo del sector SED, con su respectiva hoja de ruta en pos de su implementación.	2. Mejorar el nivel de inglés de estudiantes a nivel universitario (énfasis en carreras afines a la administración, finanzas y contabilidad) y en bachillerato.
3. Desarrollar la cadena de valor del sector.	4. Escasos recursos para la realización de Foros de atracción de inversiones de SED.

Industrias creativas

1. Falta de marco legislativo y regulatorio.	2. Inexistencia de normas técnicas a nivel nacional impiden la transferencia adecuada de conocimientos.
3. No hay política específica de apoyo al sector ni medidas para que acceda a mercados internacionales.	4. Falta de legislación de firma electrónica que facilite la comercialización y utilización de aplicaciones transaccionales.
5. Carencia de espacios físicos con condiciones para el desarrollo de actividades.	6. Falta de agremiación y formalización.
7. Reducida capacidad técnica y estímulo a la incorporación de nuevas tecnologías.	8. Acceso a recursos conexos limitados.

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

ANEXO VII: LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA PFDTP, SEGÚN COMPONENTES DE LOS EJES DE FOMENTO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

Eje de Fomento Productivo

Calidad	
Impulsar los procesos de investigación técnica y científica, para el desarrollo de la infraestructura de la calidad.	Adecuar y fortalecer los sistemas normativos de adquisiciones de bienes y servicios por el sector público para que incluyan requisitos de calidad.
Propiciar condiciones para el reconocimiento nacional, regional e internacional del Sistema Salvadoreño para la Calidad.	Acreditar laboratorios nacionales y desarrollar inversiones que mejoren la calidad de los productos.
Potenciar el Sistema Nacional de Calidad, difundir y promover la aplicación del marco legal del Sistema Salvadoreño para la Calidad y mejorar la coordinación entre los integrantes del Sistema Salvadoreño para la Calidad, e instituciones relacionadas.	Promover el uso de sistemas y herramientas que contribuyan a asegurar de manera eficaz y eficiente de la calidad e inocuidad en la cadena de valor de los bienes y servicios producidos en el país, temas en los que la institucionalidad a cargo de la Política se coordinará con el Ministerio de Salud.
Apoyar el desarrollo de proyectos e incentivos para el fortalecimiento de los sistemas de calidad, inocuidad y medio ambiente en los sectores productivos.	Difundir el uso de los modelos de certificación de competencias profesionales e impulsar la formación continua de profesionales, empresarios y consultores en modelos de calidad, inocuidad y medioambiente.
Impulsar estudios de competitividad en actividades estratégicas detectando las brechas y oportunidades en calidad e inocuidad.	Asegurar el cumplimiento de la reglamentación técnica y las normativas institucionales aplicables a los productos y servicios consumidos por la población.
Impulsar en el sector empresarial la difusión y	Impulsar la vinculación de los sectores

el cumplimiento de normativas y legislación aplicable, para competir en mercados locales e internacionales.	productivos con la academia en materia de calidad, inocuidad y medioambiente.
Promover modelos para la certificación de competencias profesionales y la creación de organismos de acreditación para su implementación.	Otorgar reconocimientos como el premio Salvadoreño a la Calidad y el reconocimiento a las Mejores Prácticas.
Promover la certificación de Sello Salvadoreño de Producción más Limpia. Promover la certificación de Calidad del Producto Salvadoreño.	Fortalecer las competencias de los docentes para el desarrollo de temas en áreas de calidad, inocuidad y medioambiente.
Promover la incorporación en los planes de estudio de temas relacionados con calidad, inocuidad y medioambiente, acorde con las necesidades sociales del país y de los sectores productivos.	Promover la incorporación de modelos de inocuidad, calidad y medioambiente, en los sectores públicos, empresarial y académico.

Encadenamientos productivos	
Fortalecer y articular los encadenamientos productivos en sub-sectores estratégicos.	Potenciar el programa “Un pueblo, un producto”.
Ampliar la suscripción de convenios de inversión relacionada con la cadena de suministros.	Asistir técnicamente en la promoción de Encadenamientos Productivos y Desarrollo del Programa un Pueblo un Producto.
Fortalecer Red de Centros de Acopio y Servicios para Encadenamientos Productivos.	Fortalecer la MYPE para el acceso a las compras públicas.
Crear red de almacenamiento, comercialización y distribución de granos básicos e insumos.	Desarrollar convenios de inversión para el desarrollo de los territorios.
Crear instituto tecnológico en cada región que	Promover la participación de la

impulse la ciencia y tecnología.	institucionalidad relacionada a los ámbitos de seguridad ciudadana, jurídica y clima de negocios para el fortalecimiento de la cultura de Emprendimiento y Encadenamientos productivos.
----------------------------------	---

Emprendimiento y fomento de la MIPYME	
Impulsar la cooperación regional en materia de MIPYME	Definir y desarrollar mecanismos concursables con el sector empresarial que promuevan las compras del sector público, que proporcionen soluciones innovadoras y que satisfagan las necesidades sociales. Promover reformas a la LACAP para que en los procesos de compras del estado se priorice a productores nacionales.
Promover la creación de incubadoras MYPE	Transformación de las MYPE del sector no formal hacia su fortalecimiento y formalización.
“El Salvador Emprendedor”: crear régimen especial, simplificado, y facilitador del despegue, legalización y tributación de las MYPE.	Promover en alianza con los gobiernos municipales el Programa de Ferias y Mercados Móviles, desarrollando centros comerciales populares.
Institucionalidad del Sistema Nacional de CDMYPE, Fortalecimiento de la articulación interinstitucional, reformas legales e institucionales, Ley de Economía Solidaria.	Desarrollar iniciativas conjuntas con los núcleos de innovación tecnológica y productiva y centros tecnológicos para la creación y formación de incubadoras de empresas que fomenten el emprendimiento.
Fortalecimiento del Instituto de Garantía de Depósitos.	Fortalecer los Módulos de Autonomía Económica.

Transporte y logística

Apoyar la Estrategia de Desarrollo de Infraestructura Social y Productiva.	Crear sistema de muelles.
Modernizar y ampliar el Aeropuerto y reactivar zonas aledañas.	Mejorar, ampliar y modernizar la infraestructura de riego.
Crear plataforma de servicios integrados entre el canal seco (Puerto La Unión y Puerto Cortés).	Realizar inversiones específicas en infraestructura que favorezca la productividad de MIPYMES.

Fortalecimiento de los instrumentos existentes

Fortalecer los productos Financieros específicos: Líneas de segundo piso de BANDESAL: Impulso a la MIPYME: Sigue Invirtiendo, Sigue Creciendo, Impulsa tu Negocio, Descuento de Documentos.	Fortalecimiento y consolidación del Sistema Financiero Integrado para el Desarrollo.
Fortalecimiento de la Red del Fondo de Garantías para la MYPE a través del Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG) que administra BANDESAL.	Apoyar el desarrollo de mercado de valores para financiar proyectos de infraestructura e inversión.
Promover fideicomisos y fondos concursables de cofinanciación abierto a micro financieras. FIDEMYPE.	Impulsar alianzas con la banca privada para facilitar el acceso y ampliar impacto.
Acompañar a empresas en la superación de obstáculos y formulación de proyectos que requieran financiamiento.	Ampliar cartera de créditos, especialmente los orientados hacia las MIPYME.
Consolidar instituciones existentes: FONDEPRO y BANDESAL.	

Eje de Diversificación Productiva

Disponer de un marco legal e institucional idóneo	
Revisar políticas de priorización sectorial de entidades públicas y privadas: Banca de Desarrollo de El Salvador, Banco Hipotecario, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, Ministerio de turismo.	Proyecto de Ley de Fomento a la Música Nacional.
Modernizar sistema de garantías crediticias.	El Salvador emprendedor: crear régimen especial, simplificado, y facilitador del despegue, legalización y tributación de las MYPE.
Impulsar la aprobación de la Ley de Acceso a Liquidez de las MIPYMES.	Reformas Ley de Simplificación Aduanera.
Garantizar el impacto de la Norma Contable Bancaria NCB022 en la Ley de Garantías Mobiliarias.	Instituto de Facilitación de Trámites.
Reformas al código de Trabajo.	Ley para el acceso de las PYME al mercado de valores.
Reforma Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.	Impulsar el Programa de Simplificación Tributaria.

Innovación y tecnología	
Llevar a cabo y promover actividades de sensibilización enfocadas a los diferentes actores de la sociedad sobre la importancia de la I+D+i como factores esenciales para alcanzar el incremento productivo y el desarrollo social.	Promover con la banca privada se destine porcentaje de créditos para sectores productivos PyMeG (Pequeña, Mediana y Grande).

<p>Establecer programas de intercambio científico y académico con las universidades y centros de investigaciones tanto nacionales como internacionales para fortalecer la capacidad técnica y científica en el país.</p>	<p>Crear programa de servicios crediticios.</p>
<p>Establecer alianzas con redes de innovación científica y tecnológica para potenciar el conocimiento aplicado a la I+D+i.</p>	<p>Impulsar y fortalecer el Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.</p>
<p>Mejorar la regulación y fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) y centros de investigación en sus actividades de investigación orientada a la innovación.</p>	<p>Crear parques tecnológicos y fortalecimiento de centros de investigación.</p>
<p>Desarrollar investigación científica enfocada en las líneas estratégicas de país dentro de los parques tecnológicos y de los centros nacionales de investigación.</p>	<p>Estimular con base en resultados a los centros de investigación, a las universidades y a las empresas públicas y privadas para el desarrollo de la I+D+i.</p>
<p>Fortalecer la formación de capital humano avanzado para la investigación científica, tecnológica y de innovación vinculada al desarrollo productivo.</p>	<p>Generar las normas legales y regulaciones que estimulen la realización de actividades de ICT.</p>
<p>Promover la revisión de la oferta educativa actual en función de la demanda técnica y profesional de los diferentes sectores económicos y productivos del país.</p>	<p>Crear un Observatorio Nacional de ICT para el monitoreo y evaluación por medio de indicadores.</p>
<p>Diseñar e implementar un fondo para financiar las actividades de Innovación, Ciencia y Tecnología (ICyT).</p>	<p>Generar los mecanismos para el acompañamiento de registro y/o adquisición de activos intangibles de propiedad intelectual.</p>
<p>Establecer las líneas de crédito preferenciales mediante la Banca de Desarrollo para impulsar los programas y proyectos de ICyT.</p>	<p>Desarrollar estrategias locales y regionales para lograr la adopción tecnológica y del conocimiento, así como del desarrollo de actividades de inteligencia comercial y la</p>

	promoción de la oferta exportable de productos y servicios innovadores.
Promover los concursos de proyectos emprendedores en el ámbito local.	Crear redes para conectar capacidades, oportunidades y establecimiento de programas para la fijación de capital humano avanzado en el país y con una participación activa de los salvadoreños en el exterior.
Atraer inversiones de salvadoreños en el exterior y uso de remesas en el fortalecimiento de la Pyme.	Atraer Inversión Extranjera Directa (IED) en el área de alta tecnología y que se asuma el compromiso de transmitir conocimientos y tecnología bajo los acuerdo de confidencialidad que se establezcan para cada caso en particular.

Aprovechamiento de oportunidades del comercio internacional	
Capacitar a empresas en temas relevantes que permitan fortalecer su competitividad en los mercados internacionales.	Desarrollar estrategia intensiva de atracción de inversiones, inteligencia económica y apertura de mercados para nuestros productos.
Promover exportaciones con mayor valor agregado.	Generar información de inteligencia de mercados con MAG, MINEC, CENDEPESCA, MITUR.
Posicionar la marca país a nivel nacional e internacional.	Fortalecer el CDMYPE Exportador para incrementar las exportaciones provenientes de las MYPE.
Facilitar herramientas que de forma integral permitan a las empresas iniciar su actividad exportadora haciendo énfasis en las oportunidades que se derivan de los tratados de libre comercio.	Fomentar las Redes de Comercialización de las MYPE: Small Business Development Center (SBDC).
Implementar Programa de gestores de	Eliminar barreras al comercio, a fin de

exportación a tiempo parcial para MIPYME.	garantizar un comercio fluido y el acceso a los mercados de nuestros socios comerciales.
Desarrollar herramientas para nuevos mercados haciendo énfasis en los sectores.	Incorporar embajadas y consulados a la atracción y promoción de inversiones y exportaciones.
Crear el Sistema Nacional de Promoción de Inversiones y Exportaciones.	Fortalecer las relaciones políticas, comerciales y de inversión con EEUU, UE y el conjunto de estados amigos. Buscar nuevos socios comerciales y económicos en la comunidad internacional.
Crear el Sistema Nacional de Defensa Comercial, el cual servirá como foro de discusión entre el sector público y privado para impulsar acciones encaminadas a salvaguardar a los sectores productivos nacionales frente a prácticas desleales de comercio.	Apoyar proyectos productivos asociados a la diversificación de exportaciones y nuevos mercados.
Impulsar la aprobación de instrumentos jurídicos para fortalecer la defensa comercial.	Apoyar a los sectores productivos en el cumplimiento de los requisitos de origen que deben cumplir las mercancías para acceder a los mercados internacionales.

Energía

Fortalecer el Premio Nacional de Eficiencia Energética.	Integrar el mercado eléctrico regional en CA: Participar en la institucionalidad y coordinación energética regional centroamericana, Programa Mesoamericano de biocombustibles, Participar en el mercado regional de Petróleo y Gas Natural.
Realizar programas de capacitaciones en el tema de eficiencia energética.	Fortalecer el funcionamiento del Consejo Nacional de Energía (CNE).

Elaborar planes de mejora en el área de Producción más Limpia y eficiencia energética en sectores productivos estratégicos.	Realización de mega proyectos tales como hidroeléctricos, geotérmicos y solar.
Potenciar el programa El Salvador Ahorra Energía.	Aprobación del anteproyecto de ley y opinión técnica sobre marco legal aplicable.
Implementar la Eficiencia Energética en la oferta de energía.	Promover programa de inversión pública y privada en proyectos que diversifiquen el potencial energético.
Implementar el Programa de eficiencia energética en los sectores: comercio e industria, transporte, residencial, público y sistema educativo.	Establecer el centro regional de investigaciones geotérmicas.
Implementar el programa de difusión de información en eficiencia energética y ahorro energético.	Normativas para nuevos proyectos de generación con energías renovables.
Crear normativas y reglamentación que mejoren el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad.	Normativas para la producción de biocombustibles.

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

ANEXO VIII: LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA PFDTP, SEGÚN COMPONENTES DEL EJE DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Encadenamientos productivos	
Fortalecer las relaciones de las empresas con sus proveedores: calidad, buenas prácticas, producción, búsqueda e identificación de nuevos proveedores, cumplimiento de especificaciones técnicas.	Apoyo y acompañamiento en la conformación de gremios, asociaciones, socios productivos, consorcios de sectores productivos.
Fomentar y promover la producción interna de insumos de calidad y de reconocimiento internacional para que puedan competir y acceder a mercados internacionales exigentes.	Aumentar los apoyos en el desarrollo y participación de ferias de negocios nacionales e internacionales de interés para los sectores productivos.
Impulsar una campaña agresiva de sensibilización y fomento del consumo local, que transforme los hábitos de consumo de la población en favor de los sectores productivos nacionales.	

Calidad	
Apoyo técnico a productores en temas de calidad orientados a mejorar la imagen de los productos en su reconocimiento internacional.	Apoyar financieramente a las empresas para obtener certificaciones de calidad.
Instalar Laboratorios acreditados para certificar productos.	Facilitar la visita de técnicos especialistas con el objetivo de fortalecer los procesos de calidad.
Activar e impulsar el sistema nacional de calidad de una forma visible a todos los sectores.	Involucrar y flexibilizar a INSAFORP en la realización de capacitaciones y entrenamientos especializados.

Proporcionar acompañamiento técnico de expertos para la implementación de sistemas de calidad en las empresas.	Resaltar los beneficios que promuevan la certificación de las empresas y la adopción de sistemas y procesos de calidad.
Fomento de una cultura de calidad e inocuidad de la producción tanto para productos de consumo local, como de exportación.	

Innovación	
Promover localmente la elaboración de insumos para industrias con componentes tecnológicos de manera que sustituyan a los que se están importando actualmente.	Asistencia técnica para la identificación de tecnologías adecuadas según características propias del sector.
Crear estímulos que fomenten el emprendimiento de tipo tecnológico.	Incentivos financieros para acceder a nuevas tecnologías.
Creación de redes de inversionistas ángeles para fomentar el crecimiento de empresas en etapa temprana.	Creación de centros de bajo tiraje en moldes y en empaques.
Generación de apoyos técnicos para emprendedores en la gestión de la innovación.	Establecimiento de centros de investigación y desarrollo tecnológico para los sectores identificados.
Creación de un ecosistema que permita desarrollar incubadoras de empresas.	Impulsar línea de prototipaje del MINEC para la creación y desarrollo de nuevos productos.
Proponer alternativas tecnológicas para la reducción de costos de las empresas.	Apoyar a los sectores con ideas innovadoras y emprendedurismo, de manera que fortalezcan su competitividad en el mercado nacional e internacional.
Proponer alternativas tecnológicas para la reducción de costos de las empresas.	Fortalecer la articulación empresa privada, gobierno y universidades, con el fin de

	impulsar y apoyar la innovación en los distintos sectores.
--	--

Energía	
Bajar los costos de la energía, proveer otras fuentes de abastecimiento o alternativas para reducir los costos actuales del conjunto de empresas: tarifas preferenciales para los sectores productivos en el ínterin.	Impulsar premios y estímulos a las empresas por su incursión en temas de eficiencia energética.
Apoyar a las empresas en la elaboración, financiamiento y ejecución de diagnósticos de eficiencia energética tanto a nivel empresarial como en las instituciones de Gobierno.	Llevar a cabo campañas de difusión y sensibilización sobre los beneficios de aplicación de medidas de eficiencia energética.
Fomentar y apoyar la ejecución de proyectos de energía renovable.	Otorgar incentivos fiscales a empresas que invierten en eficiencia energética o proyectos de energías renovables: bonos o exención fiscal, entre otros.
Mejorar la calidad de la energía.	

Inteligencia económica	
Promover los estudios de inteligencia económica y comercial así como de los servicios disponibles para el sector empresarial.	Apoyar la participación de empresas en ferias internacionales.
Facilitar el acceso a información estadística y comercial de interés para las empresas.	Brindar asesoría especializada en materia de información comercial, estadísticas económicas y demás información de mercado de interés para el sector productivo.

Financiamiento

Promover y divulgar el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO), ya que hay muchas empresas que aún no lo conocen.	Revisar las garantías y requisitos exigidos, por BANDESAL de manera que sean adecuados a los sectores y se facilite el cumplimiento de los mismos.
Determinar los instrumentos adecuados para financiar a los sectores productivos (ángeles inversionistas, fideicomisos, fondos revolventes).	Flexibilizar los requisitos solicitados por BANDESAL, FONDEPRO, y demás banca pública para facilitar el acceso al crédito y al cofinanciamiento no reembolsable.
Revisar los requisitos que se exigen a las empresas y adecuarlos a cada sector.	Aumentar la difusión de información de líneas de financiamiento y cofinanciamiento de apoyo para los sectores productivos.
Activar mecanismos de fondos de garantías para disminuir el riesgo y permitir a las empresas tener más acceso a recursos financieros.	Apoyo financiero en la adquisición de tecnología para los sectores productivos.
Créditos en condiciones favorables para invertir en tecnologías, implementaciones de calidad, apoyo a procesos exportadores, etc.	Apoyar financieramente la ejecución de proyectos de energía renovable.
Crear políticas y líneas de créditos orientadas para cada tipo de sector que responda a su naturaleza y necesidades.	Cofinanciar el desarrollo de estudios de mercado e información comercial de interés para las empresas.
Mejorar los procesos de selección, aplicación y evaluación de FONDEPRO.	Ampliar la cobertura de los servicios del FONDEPRO, a través de la inclusión de gremios y asociaciones en la postulación de proyectos y orientando su oferta en función de los requerimientos de los sectores.

Acceso a los mercados internacionales

Aprovechar las oportunidades comerciales que derivan de los Tratados Comerciales.	Fortalecer la asistencia técnica en las diferentes etapas del proceso de internacionalización.
Ampliar el asesoramiento para participar exitosamente en ferias y misiones comerciales.	Mejorar y apoyar el uso de medios electrónicos para exportar.
Crear planes de atracción de inversiones para cada sector con respectiva hoja de ruta.	Fortalecer la unión aduanera centroamericana y el Sistema de Integración Centroamericana.
Fortalecer e impulsar una marca país empática con los sectores productivos identificados.	Instalación de Oficinas Comerciales en el exterior y uso de la red de embajadas como fuente de información de mercados internacionales.
Identificar nuevos mercados de exportación para la industria local.	Facilitar el envío de muestras no comerciales.
Apoyar a las empresas en el cumplimiento de barreras no arancelarias en mercados internacionales.	

Tramitología

Mejorar los tiempos de respuesta y hacer eficientes los procedimientos de permisos ambientales, sanitarios, agrícolas y relacionados al proceso de operación local e internacional.	Acompañar a las empresas en la superación de trabas para cumplir con las regulaciones propias de la adquisición de materias primas.
Mejorar los sistemas y procedimientos aduanales en coordinación con medidas para agilizar los permisos de exportación/importación en el BCR.	Unificar los criterios de personal de gobierno relacionados a procesos de importación y exportación.

Fomentar la formación y formalización de empresas.	Agilizar el proceso de devolución del IVA exportador.
Apoyar a las empresas a solventar las barreras no arancelarias en mercados de exportación.	Facilitar y agilizar trámites aduanales unificando criterios técnicos, requerimientos de permisos, documentación, procesos, procedimientos y gestión de riesgos.

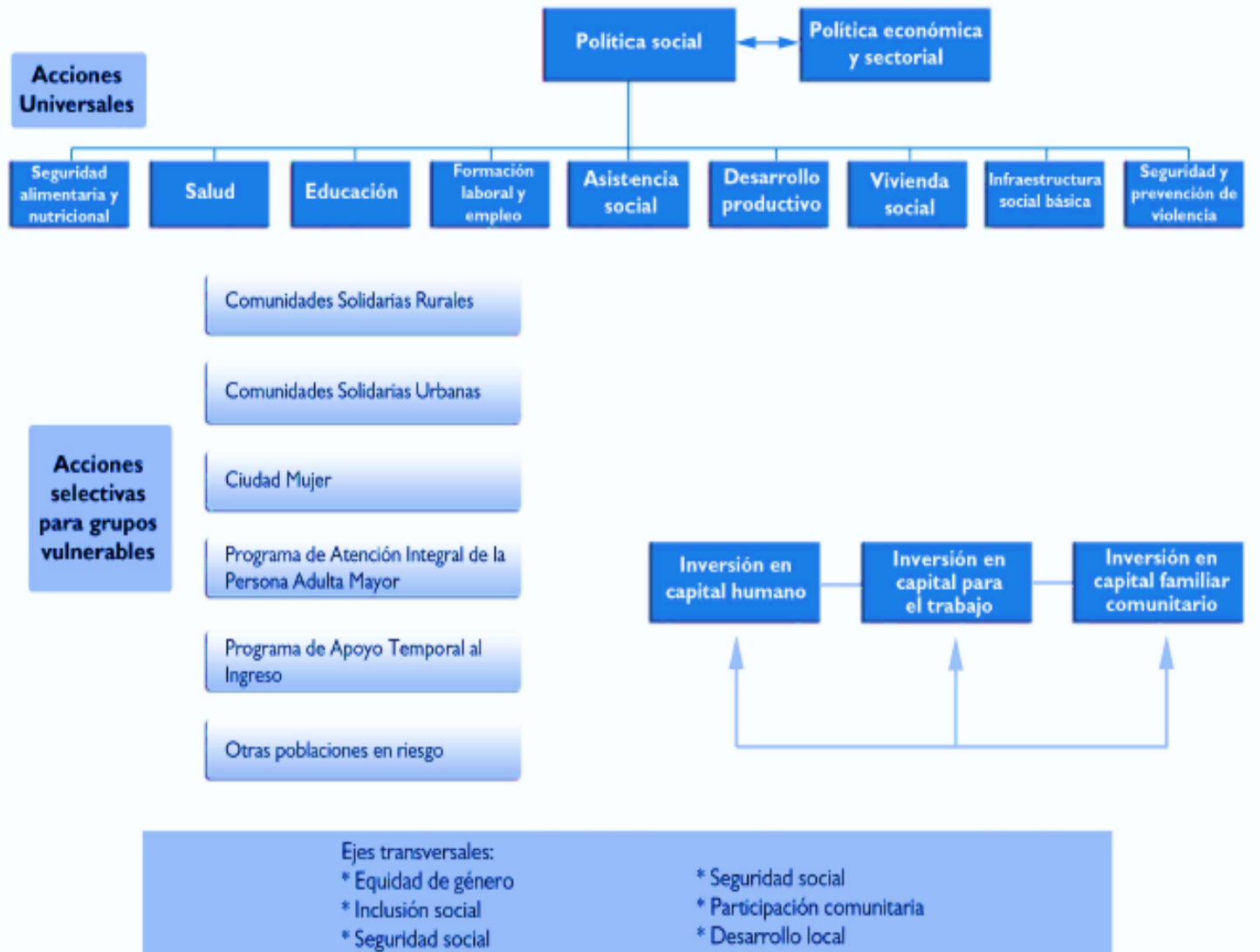
Marco regulatorio	
Adecuar y/o actualizar el marco legal existente en sus distintos campos, como por ejemplo, una Política Nacional de Energía que otorgue transparencia en la gestión de generadoras y distribuidoras, apertura y flexibilidad del mercado.	Mejorar el clima de seguridad para incentivar la actividad productiva.
Crear normativas y/o leyes que otorguen incentivos a industrias definidas estratégicas.	Analizar los casos exitosos en marcos regulatorios a nivel internacional, para adaptarlos y ponerlos en funcionamiento.
Proporcionar información acerca del marco legal vinculado al sector.	Desarrollar normativas que fomenten la investigación y el desarrollo tecnológico.

Recurso humano calificado	
Promover becas para formar a estudiantes en las diferentes especialidades de los sectores consultados.	Aumentar las capacitaciones en temas de eficiencia energética tanto en las empresas de los sectores estratégicos como en las instituciones de Gobierno.
Capacitaciones para el recurso humano en las diferentes especialidades de los sectores consultados, dirigido a mandos medios,	Fortalecimiento de mecanismos (programas) que articulen la oferta de servicios de empleo para jóvenes con programas que faciliten la

gerencial y administrativo. Y capacitación del personal al interior de las instituciones públicas vinculadas a los sectores.	entrada (transición escuela-trabajo) a la vida laboral de los jóvenes por medio de emprendimientos (MTPS-CONAMYPE).
Fortalecer y flexibilizar la labor de INSAFORP en temas de capacitación de interés de los sectores productivos consultados.	Fortalecimiento del sistema de intermediación laboral (servicios públicos de empleo)
Promover la participación del sector privado en diseño de currícula universitaria y/o técnica en carreras de los sectores consultados.	Formar recurso humano en temas especializados para el acceso a mercados de exportación.
Incrementar progresivamente el presupuesto que se asigna a la educación en el país.	Fortalecimiento de observatorio de mercado laboral que oriente las acciones a futuro de la Política en coordinación con MTPS, que comprenda la inclusión de mecanismos de prospección de necesidades de formación para orientar al sistema nacional de formación y educación formal.
Promover el desarrollo de diplomados de formación técnica en las diferentes especialidades de los sectores consultados.	Institucionalizar mecanismos que faciliten el cumplimiento de lo establecido por la LACAP respecto al 12% de comprar públicas a MYPES, con base, entre otros, en programas de inversiones públicas intensivas en empleo (MOP/FOVIAL), la producción de manufacturas para las escuelas y alimentos para el sector educativo y penitenciario.

Fuente: elaboración propia en base a MINEC (2014)

ANEXO IX: ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL



Fuente: Gobierno de El Salvador (2012)